

MASTER

Emil Bălan

Instituții administrative

nr 24. 766



BIBL. CENTR. UNIV.
„M. EMINESCU” IAȘI

77 24. 766

MASTER

Instituții administrative

București C. M. Beck

București 2008

BĂLAN, EMIL

Studii: absolvent studii universitare economice (ASE, București, 1978) și juridice (Universitatea București, 1983); doctor în drept, specializarea drept administrativ.

Activitate profesională: economist, jurist în instituții ale administrației publice locale și centrale; expert guvernamental – Departamentul pentru Administrație Publică Locală din cadrul Guvernului României; consilier, șef serviciu Consiliul Legislativ al României; profesor universitar – Școala Națională de Studii Politice și Administrative București; conducător de doctorat în domeniul științelor administrative; expert evaluator C.N.C.S.I.S., în cadrul Comisiei de științe socio-umane și economice; membru al Comisiei de Drept și Științe Administrative pentru confirmarea titlurilor de profesor universitar și conferențiar universitar din cadrul Consiliului Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.).

Activitate științifică: unic autor a 15 lucrări științifice în volum, dintre care: Prefectul și prefectura în sistemul administrației publice, 1997; Ghidul activității notariale, 1998; Domeniul administrativ, 1998; Drept administrativ și contencios administrativ, 2000; Instituții de drept public, 2003; Procedura administrativă, 2005; Drept administrativ al bunurilor, 2007; Drept financiar, ed. a 4-a, 2007; circa 90 de articole, studii și comunicări științifice publicate în țară și străinătate. Director granturi de cercetare științifică finanțate de C.N.C.S.I.S.

Emil Bălan

Instituții administrative



432148

B.C.U. IASI



Editura C.H. Beck
București 2008

Editura C.H. Beck este acreditată CNCIS – Consiliul Național al Cercetării Științifice din Învățământul Superior

**Instituții administrative
Emil Bălan**

Copyright © 2008 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck

Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.
Drepturile de distribuție în străinătate aparțin în exclusivitate editurii.

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
BĂLAN, EMIL**

Instituții administrative / Emil Bălan. -

București : Editura C.H. Beck, 2008

ISBN 978-973-115-269-1

342(498)(075.8)

352(498)(075.8)

Editura C.H. Beck

Str. Serg. Nuțu Ion nr. 2, sector 5, București

Tel.: (021) 410.08.47; (021) 410.08.09;
(021) 410.08.73; (021) 410.08.46

Fax: (021) 410.08.48

E-mail: comenzi@beck.ro

Redactor: Monica Deca
Tehnoredactor: Corina Voicu

Printed in Abagar, Bulgaria; e-mail: abagar@dir.bg

19. SEP. 2008

Cuprins

Abrevieri	IX
PARTEA I. DREPTUL ȘI SISTEMUL ACESTUIA	1
Capitolul I. Normativitate, drept, regim juridic	3
Secțiunea 1. Normativitatea socială	3
Secțiunea a 2-a. Normativitatea juridică	5
Secțiunea a 3-a. Regim juridic	8
Capitolul II. Sistemul dreptului. Drept public, drept privat	10
Secțiunea 1. Sistemul dreptului	10
Secțiunea a 2-a. Diviziunile generale ale dreptului	11
Secțiunea a 3-a. Ramurile dreptului românesc actual	13
PARTEA A II-A. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI ORGANIZAREA ACESTEIA	15
Capitolul I. Conceptul de administrație publică	17
Secțiunea 1. Puterea de stat și puterea de a administra	17
Secțiunea a 2-a. Noțiunea de administrație publică	20
Secțiunea a 3-a. Principii fundamentale ale administrației publice	26
§1. Principiul legalității	26
§2. Principiul proporționalității	27
§3. Principiul permanenței și continuității în asigurarea interesului general	28
§4. Principiul subsidiarității	29
§5. Principiile bunei administrări	31
Capitolul II. Mediul juridic al administrației publice	35
Secțiunea 1. Aspecte generale	35
Secțiunea a 2-a. Dreptul administrativ – ramură a dreptului public	36
Secțiunea a 3-a. Normele juridice de drept administrativ	38
Secțiunea a 4-a. Izvoarele dreptului administrativ	39
Secțiunea a 5-a. Raporturile juridice de drept administrativ	40
Secțiunea a 6-a. Persoana administrativă – subiect al raporturilor juridice de drept administrativ	45
Secțiunea a 7-a. Definiția dreptului administrativ	50
Capitolul III. Organizarea administrației publice	51
Secțiunea 1. Aspecte generale	51

Secțiunea a 2-a. Principii generale ale organizării sistemului administrației publice.....	53
§1. Centralizarea administrativă.....	54
§2. Descentralizarea administrativă.....	56
Secțiunea a 3-a. Criterii de constituire a sistemului administrației publice.....	63
Secțiunea a 4-a. Structura sistemului administrației publice	65
§1. Structura teritorială.....	65
§2. Structura funcțională	66
§3. Unități funcționale de bază ale sistemului administrației publice	67
Secțiunea a 5-a. Componente ale sistemului administrației publice	76
§1. Președintele României.....	76
§2. Guvernul.....	79
§3. Autoritățile administrative autonome.....	90
§4. Ministerele.....	92
§5. Prefectul.....	96
§6. Consiliile locale.....	102
§7. Primarul.....	118

PARTEA A III-A. ACTIVITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE125

Capitolul I. Serviciul public și poliția administrativă.....127

Secțiunea 1. Serviciul public	127
§1. Noțiune și principii.....	127
§2. Regim juridic și clasificare.....	129
§3. Forme de organizare.....	130
Secțiunea a 2-a. Poliția administrativă.....	133

Capitolul II. Funcția publică.....135

Secțiunea 1. Noțiunea de funcție publică.....	135
Secțiunea a 2-a. Trăsăturile funcțiilor publice.....	137
Secțiunea a 3-a. Natura juridică a funcției publice	138
Secțiunea a 4-a. Statutul funcționarilor publici.....	139
Secțiunea a 5-a. Managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici	146

Capitolul III. Actele administrației publice.....150

Secțiunea 1. Decizia administrativă.....	150
Secțiunea a 2-a. Actul administrativ	151
§1. Trăsăturile caracteristice ale actelor administrative	153
§2. Comparatie între actul administrativ și alte acte juridice	154
§3. Categoriile de acte administrative	155
Secțiunea a 3-a. Operațiuni administrative și tehnico-materiale	157
Secțiunea a 4-a. Contractele administrative.....	159

PARTEA A IV-A. CONTROLUL ȘI RĂSPUNDEREA**ADMINISTRATIVĂ163****Capitolul I. Controlul exercitat asupra administrației publice.....165**

Secțiunea 1. Noțiunea, necesitatea și rolul controlului exercitat asupra administrației publice 165

Secțiunea a 2-a. Organizarea activităților de control 166

Secțiunea a 3-a. Modalități și forme de control exercitate asupra activității administrației publice 168

Secțiunea a 4-a. Efectele controlului administrativ 170

Secțiunea a 5-a. Forme de control exercitat asupra administrației publice..... 171

§1. Controlul politic exercitat de către Parlament 171

§2. Controlul social 176

§3. Controlul administrativ..... 178

Capitolul II. Răspunderea administrativă.....193

Secțiunea 1. Concept 193

Secțiunea a 2-a. Răspunderea administrativ-disciplinară 194

Secțiunea a 3-a. Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarilor publici 195

§1. Constituirea și competența comisiilor de disciplină 196

§2. Competențele comisiilor de disciplină 198

§3. Condiții de desemnare și mandatul membrilor comisiilor de disciplină..... 198

§4. Activitatea și atribuțiile comisiei de disciplină..... 202

§5. Sesizarea comisiei de disciplină 205

§6. Dispoziții generale privind procedura cercetării administrative..... 206

§7. Convocarea membrilor comisiei de disciplină și a persoanelor care urmează a fi audiate 208

§8. Audierea 209

§9. Administrarea probelor..... 210

§10. Dezbaterile cazului 210

§11. Finalizarea procedurii de cercetare administrativă..... 211

§12. Aplicarea și contestarea sancțiunii disciplinare..... 212

Secțiunea a 4-a. Răspunderea administrativ-contravențională 213

§1. Trăsăturile contravenției..... 213

§2. Procedura contravențională 215

Secțiunea a 5-a. Răspunderea administrativ-patrimonială..... 224

§1. Condițiile răspunderii administrativ-patrimoniale bazate pe culpă 224

§2. Regimul juridic procedural al răspunderii administrativ-patrimoniale, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004..... 225

Abrevieri

alin.	– alineat
art.	– articol
B. Of.	– Buletinul Oficial
C.civ.	– Codul civil
C.proc.civ.	– Codul de procedură civilă
Ed.	– editura
ed.	– ediția
E.D.P.	– Editura Didactică și Pedagogică
H.G.	– Hotărâre de Guvern
ibidem	– în același loc
infra	– mai jos
lit.	– litera
M. Of.	– Monitorul Oficial
O.G.	– Ordonanța Guvernului
O.U.G.	– Ordonanța de urgență a Guvernului
op. cit.	– opera citată
p.	– pagina
pct.	– punctul
urm.	– următoarele
vol.	– volumul

Capitolul I

Normativitate, drept, regim juridic

Secțiunea I. Normativitatea socială

Organizarea socială a individului e creșt și mășină a apărării dreptului. Conceptul dreptului, echivalând înca parte din conștiința care diferențiază omul de altu apasă la regimul omului.

Componenta socială a dreptului e stabilită prin organizarea și regimul.

PARTEA I

DREPTUL ȘI SISTEMUL ACESTUIA

Potrivit Dicționarului de Filosofie, „regula este o regulă de activitate, comportare, gândire sau creștere, fixată prin lege (principiu) sau prin uz și a cărei activitate este asigurată de drept, de tradiție sau de opțiune publică”.

Așadar, norma juridică e regula de conduită sau un model determinat al conduitei, la îndemnul de la omul care o poartă, pusă în de un anumit tip de planare. În acest sens, este norma juridică, normă de activitate, normă morală, ș.a. Apoi, norma juridică e componentă a unui sistem. Într-un anumit sistem, guvernarea de activitate juridică, sunt autorități și forme pe care acestea ar trebui să o luăm în locu nostru, în orice toare etică, de simțire a limită) sau sau a dreptului, care normă este un rol major în diferențierea de-jur-jelor umane de activitate.

Normativitatea socială este procesul prin care se ține în viață norma socială, de prin prescripții de regulă, și dintr-un caracter evaluativ deși dreptului.

Apariția normativității sociale este determinată mai mult de modificări sociale, urzându-se protejeze activitatea prin forța publică. Existența sistemului este garantată și un sistem de activitate, care activitate sau normă este activitate, care activitate sau normă este activitate, care activitate sau normă este activitate.

Normativitatea juridică este procesul prin care se ține în viață norma juridică, de prin prescripții de regulă, și dintr-un caracter evaluativ deși dreptului. Într-un anumit sistem, guvernarea de activitate juridică, sunt autorități și forme pe care acestea ar trebui să o luăm în locu nostru, în orice toare etică, de simțire a limită) sau sau a dreptului, care normă este un rol major în diferențierea de-jur-jelor umane de activitate.

Capitolul I

Normativitate, drept, regim juridic

Secțiunea 1. Normativitatea socială

Organizarea socială a indivizilor a creat și premisele apariției dreptului. Conceptul dreptății, echității, face parte din conștiința care diferențiază omul de alte specii ale regnului animal.

Componenta normativă a societății are efecte asupra organizării și reglării acțiunilor și relațiilor dintre oameni în numele unor valori.

În sens general, norma reprezintă o indicație concretă sau o formulă prescriptivă abstractă cu privire la modul de realizare a valorilor de adevăr, bine, frumos.

Potrivit Dicționarului de filozofie, „norma reprezintă o regulă de activitate, comportare, gândire sau creație, fixată prin lege (principiu) sau prin uz și a cărei activitate este asigurată de drept, de tradiție sau de opinia publică”¹.

Așadar, norma reprezintă o regulă de conduită sau un model determinat al conduitei, iar îndepărtarea de la normă face o persoană pasibilă de un anumit tip de blamare. În acest sens, există norme gramaticale, norme de etichetă, norme morale ș.a. Aproape toate aspectele comportamentului uman sunt, într-o anumită măsură, guvernate de norme. Natura normelor, sursa autorității și forma pe care acestea ar trebui să o ia ocupă locul central în orice teorie etică, de filosofie a limbajului sau a dreptului; toate acestea joacă un rol major în diferențierea științelor umane de științele naturii.

Normativitatea reprezintă procesul prin care se tinde la instituirea unor standarde prin prescriere de reguli, având mai mult caracter evaluativ decât descriptiv.

Apariția proprietății individuale a determinat mari modificări sociale, impunând protejarea acesteia prin forța statului. Existența oricărui stat presupune și un sistem de drept, mai avansat sau mai puțin avansat, ca ansamblu unitar de norme juridice a căror respectare este garantată de forța coercitivă a statului.

Normativitatea juridică reprezintă o componentă a normativității sociale, a ansamblului de reguli care guvernează viața indivizilor. În evoluția istorică, ideea de dreptate s-a exprimat inițial prin normele moralei sau religiei. Este necesar să facem distincția cuvenită între înțelesul conceptului de dreptate într-o comunitate arhaică și cel dat acesteia în societatea modernă.

¹ Colectiv, Dicționar de filozofie, Ed. Politică, București, 1978.

Societatea omenească este construită și funcționează potrivit unor principii și norme izvorâte din necesitatea existenței sociale, acestea orientând comportamentul oamenilor și adaptarea lor la progresul social, în general.

Acțiunea de reglementare a raporturilor sociale are loc în cadrul unui sistem compus dintr-o multitudine de norme care se împletesc și interacționează reciproc. Normele sociale, ca standarde comportamentale, privesc raporturile dintre oameni și sunt o creație a acestora, o expresie a voinței lor.

Prescriind comportamentele acceptate de o colectivitate sau de către o instituție, normele sociale reglementează, uniformizează, înlătură conflictele existenței în comun a grupurilor umane, putând avea caracter de obligativitate sau numai de constrângere socială.

Normele sociale stabilesc conduita oamenilor în diferitele domenii ale vieții sociale, varietatea lor fiind condiționată atât de varietatea relațiilor sociale pe care le reglementează – economice, politice, de familie etc. – cât și de voința și interesele exprimate în ele.

Sistemul normelor sociale, a cărui existență este obiectiv necesară în oricare societate dată, crește și se diversifică pe măsura evoluției și dezvoltării societății. Rolul normelor sociale în general și al celor juridice în special crește în societatea contemporană în care intervenția tot mai amplă în dirijarea și conducerea proceselor sociale necesită reglementări corespunzătoare.

În teoria generală a dreptului întâlnim numeroase clasificări ale normelor sociale, pornind de la anumite criterii, cum ar fi: obiectul, sfera de cuprindere, autorul, sancțiunea etc.¹

Jean Dabin realizează o clasificare a normelor sociale, altele decât cele juridice, după cum urmează²:

- *reguli morale*;
- *reguli de conviețuire socială* proprii unui grup (de bună creștere sau de comportament civilizat) sau al unui anumit mediu (profesional, sportiv, monden);
- *reguli de deontologie profesională* (care țin mai mult de uzajul profesiei decât de etica exercitării ei);
- *reguli propriu-zis tehnice* în exercitarea unei profesii (de exemplu, modul de conducere a autoturismului sau de a circula ca pieton în locurile și pe căile publice).

Ținând seama de importanța și ponderea pe care o au în influențarea conduitei sociale, precum și de raportul lor cu dreptul, în mod tradițional se analizează în lucrările de teorie a dreptului normele sociale nejuridice grupate în: obiceiuri, norme de conviețuire, normele morale și norme ale unor organizații nestatale.³

¹ A se vedea I. Ceterchi, I. Craiovan, Introducere în teoria generală a dreptului, Ed. All, București, 1998, p. 37.

² J. Dabin, *Theorie generale du Droit*, 1969, p. 18.

³ A se vedea I. Ceterchi, I. Craiovan, op. cit., p. 38-43.

Secțiunea a 2-a. Normativitatea juridică

Pentru înțelegerea dreptului trebuie pornit de la noțiunea de dreptate. Conceptul de dreptate, definit în mod tradițional prin adagiul latin *suuma cinque tribuere* (a repartiza fiecăruia ce i se cuvine) reprezintă idealul de a răsplăti pe toți după faptele și meritele lor anterioare, prezumate a fi diferite, ce trebuie pus în contrast și identificat cu idealul colectivist de a impune egalitate rezultatelor¹. Distincția dintre cele două idealuri poate fi anulată numai dacă se presupune că între cei în cauză nu există vreo deosebire în privința factorilor ce determină meritul și îndrituirea. O asemenea eventualitate se poate ivi, de pildă, dacă se susține că nici caracteristicile ereditare, nici cele condiționate de mediu ale individului nu sunt esențiale. Dreptatea reclamă, de bună seamă, tratament egal pentru egali, iar campaniile duse în numele dreptății sunt adesea campanii în favoarea egalității (în anumite privințe) pentru grupuri anterior dezavantajate. De aici nu decurge însă că toți indivizii sunt egali și nici că refuzul discriminării în funcție de, să zicem rasă sau sex, ar cere să nu se facă nici un fel de distincții nici înăuntrul unor asemenea grupuri.

Începând de la Aristotel, se face deosebire între dreptatea distributivă și dreptatea corectivă: prima are de-a face cu bunurile de care trebuie să beneficieze fiecare, iar cea de-a doua, cu pedepsirea abaterilor săvârșite.

Istoriceste au existat două concepții distincte și incompatibile despre natura dreptului. Potrivit tradiției dreptului natural (dezvoltată în Evul Mediu, dar având rădăcini care coboară până la stoici și la Aristotel), dreptul trebuie neapărat să se conformeze „legii universale a naturii”. În forma ei creștină, această doctrină susține că dreptul omenesc trebuie să se subordoneze în cele din urmă dreptului divin. Altă versiune susține teza că dreptul trebuie să reflecte anumite scopuri sau obiective care sunt „naturale” pentru omenire. Ambele versiuni insistă asupra ideii că dreptul, prin esența sa, are un conținut moral, astfel încât, după cum spune o veche maximă, *lex iniusta non est lex* (o lege nedreaptă nu e cu adevărat lege).

Prin contrast, *concepția pozitivistă*, formulată pentru prima dată detaliat în secolul al XIX-lea de către D. Bentham și juristul John Austin, susține că dreptul poate fi definit fără nici o referire la conținutul lui. „Existența legii e una, meritul sau neajunsul ei e alta”, scria Austin, după care legea este pur și simplu porunca suveranului susținută de sancțiuni adevărate.

Filozoful contemporan H.L.A. Hart, în lucrarea *The Concept of Law* (1961), a constituit o versiune sofisticată a pozitivismului, potrivit căreia dreptul nu este o simplă listă de comandamente arbitrare, ci o îmbinare complexă de „reguli primare și secundare” a căror legitimitate depinde de posibilitatea derivării lor, în cele din urmă, dintr-o „regulă de recunoaștere” fundamentală (de pildă, din regu-

¹ A se vedea A. Flew, Dicționar de filozofie și logică, Ed. Humanitas, București, 1999, p. 100.

la că ceea ce regina promulgă este lege). Aceasta rămâne o viziune pozitivistă oarecare, ce definește dreptul prin referire la obârșia și nu la conținutul acestuia.

Unii critici ai lui Hart au ridicat problema dacă modelul deductiv al unui sistem ierarhic de reguli poate reda complexitatea (și caracterul uneori inovator) al fenomenului juridic real.

Etimologic, cuvântul drept (și corespondentele sale în alte limbi – *droit, dirrito, dereche, dereito, Recht*) derivă din latinescul *directus* care evocă sensul de direct, rectiliniu, adică o regulă de conduită, fără specificarea conținutului.¹

În limbaj filosofic, termenul drept desemna mai mult o valoare fundamentală a societății care consta în a stabili ceea ce este echitabil, bun. O lungă perioadă de timp nu s-a realizat o delimitare clară a sensului cuvântului după cum el aparținea limbajului filosofic sau celui juridic.

În general, definiția juridică dată dreptului reflectă în mod direct concepția filosofică a vremii și complexul de valori ale societății respective. Astfel, între cele mai cunoscute și frecvent evocate definiții ale dreptului din antichitatea greco-romană se înscrie cea a jurisconsultului roman Celsus: *Ius est ars boni et aequi* (dreptul este arta de a cunoaște ceea ce este drept și just).

În limba română, ca de altfel în numeroase alte limbi, termenul drept este folosit în două sensuri, și anume:

- ansamblu de norme juridice care reglementează relațiile sociale, denumit și *drept obiectiv*;

- facultate, prerogativă, îndrituire ce aparține unei persoane (fizică sau juridică) în temeiul normei juridice, denumit și *drept subiectiv*.

Calificarea dreptului în prima sa ipostază ca „obiectiv”, nu înseamnă că acesta – adică normele juridice cuprinse, de exemplu, în legi – ar avea o existență independentă de voința, interesul sau conștiința oamenilor, precum, bunăoară, fenomenele sau legile naturii; dimpotrivă, acesta exprimă voința și interesele societății sau a unor grupuri ori categorii sociale care sunt însă fixate sau obiectivate în normele juridice în forma legilor sau a altor acte apărute de puterea publică.²

Dacă restrângem sfera dreptului obiectiv doar la dreptul actual avem conceptul de *drept pozitiv* sau drept obiectiv în vigoare.

Al doilea sens al termenului de drept este utilizat atunci când vorbim de drepturile unei persoane (fizică ori o instituție, organizație – persoană juridică), cum ar fi dreptul de proprietate asupra unui teren sau a unui imobil, dreptul de vot, dreptul la salariu, concediu etc. Se are în vedere *dreptul subiectiv* pe care titularul, persoană fizică sau juridică, îl folosește și îl exercită nemijlocit.

Se consideră în mod frecvent că drepturile „blochează” alte considerații practice, ceea ce impune conceperea acestora ca nefiind pur și simplu întemeiate în interesele celui care le deține, ci ca existând în virtutea unor aspecte mai importante ale obligațiilor pe care le avem unii față de ceilalți. Pentru Kant, dreptul

¹ I. Ceterchi, I. Craiovan, op. cit., p. 15.

² I. Deleanu, Drepturile subiective și abuzul de drept, Cluj, 1988, p. 8.

moral fundamental este acela de a fi tratat ca un scop în sine, singură rațiunea fiind cea care justifică și întemeiază acest drept.

Listele fundamentale ale drepturilor omului care au fost formulate cu scopul ca acestea să fie respectate de orice constituție legitimă sunt surprinzător de asemănătoare, ceea ce sugerează ideea că la baza lor se află o concepție comună despre condițiile necesare pentru ca societățile să acorde ființelor umane întreaga lor demnitate. Acest miez comun poate fi conceput în termenii „drepturilor naturale”, în pofida faptului că termenul are cu adevărat sens numai într-un context metafizic sau teologic în care „natura este concepută ca fiind capabilă să creeze imperative morale”.

Bentham este celebru pentru a se fi opus acestei concepții, afirmând că „drepturile naturale sunt un nonsens”. Potrivit acestuia, „natura oferă un cadru care ne stimulează să ne dorim existența unor lucruri, precum drepturile, dar acestea nu există până când nu le creează legea”.

Drepturile subiective sunt, în mod evident, organic legate de dreptul obiectiv, neputând fi concepute fără să fie prevăzute în normele juridice. Dar și existența dreptului obiectiv ar rămâne fără sens, dacă prescripțiile normelor sale nu s-ar realiza prin drepturi subiective, în relațiile interumane. Totuși, cele două sensuri ale conceptului de „drept” evocă două ipostaze distincte.

Este necesar de menționat că, în cadrul raporturilor juridice, drepturilor subiective le corespund, în mod corelativ, obligațiile juridice.

În unele limbi, cum este limba engleză, se folosesc denumiri diferite pentru dreptul obiectiv – *law* și pentru dreptul subiectiv – *right*. Romanii, de asemenea, distingeau între *norma agendi* (dreptul obiectiv) și *facultas agendi* (dreptul subiectiv).

Domeniul dreptului este evocat în limba română și prin adjectivul „juridic”. Derivat din latinescul *ius* (drept), vocabula „juridic” este necesară pentru a putea desemna ipostaze ale existenței și manifestării dreptului în viața socială, cum ar fi actele juridice, raporturile juridice, conștiința juridică etc.

După I. Ceterchi și I. Craiovan¹, panorama fenomenului juridic cuprinde următoarele planuri de manifestare:

- planul spiritual, ideatic unde distingem: concepțiile, ideile, teoriile, sentimentele despre drept, adică știința juridică, ideologia juridică, conștiința și cultura juridică;
- planul normativ, ce reprezintă ansamblul reglementărilor juridice care alcătuiesc dreptul obiectiv;
- planul relațiilor sociale cu raporturile juridice, unde distingem drepturile subiective și obligațiile juridice, precum și planul faptic sau evidențial care cuprinde faptele juridice, adică acele evenimente sau acțiuni care produc efecte juridice.

¹ I. Ceterchi, I. Craiovan, op. cit., p. 17.

Toate aceste planuri se întrepătrund, nici unul neputând exista izolat, fără celelalte. Nu se poate vorbi nici de o ierarhizare a acestora. Trebuie remarcat că dreptul obiectiv, ansamblul normelor juridice formează pilonul central deoarece în jurul său, spre el sau de la el iradiază toate celelalte manifestări ale fenomenului juridic (ideile, teoriile, relațiile, drepturile subiective).

Secțiunea a 3-a. Regim juridic

În științele juridice sintagma *regim juridic* desemnează un ansamblu de norme juridice specifice, de fond și de formă, care reglementează o materie determinată sau o categorie particulară de relații sociale, o instituție etc., constituindu-se ca o categorie de bază a dreptului.

Dreptul trebuie să răspundă comandamentelor de menținere a unui just echilibru între cerințele de interes general ale comunității și imperativele apărării drepturilor și intereselor individuale.

Celebru adagiu al lui Ulpian relevă distincția dintre normele dreptului după criteriul obiectului reglementării: *Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singularum utilitatem pertinet* (dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar cel privat la interesele particularilor).

Existența celor două categorii de norme ale dreptului incluse în două diviziuni diferite – drept public și drept privat – a creat și regimuri juridice specifice aplicabile diverselor instituții juridice.

Convenția și actul de putere se confruntă pe tărâmul dreptului ca instrumente specifice de realizare a intereselor particulare sau publice.

Regimul exorbitant al normelor de drept care guvernează administrația publică reflectă puterea de comandă a acesteia, putere care îi permite să își impună unilateral voința și să asigure prioritatea interesului public asupra voințelor particularilor.

În regulă generală, interesul public este asigurat de stat, de puterea publică. Trebuie acceptată însă și ideea existenței unui interes general asigurat de către particulari prin diverse mecanisme sociale, economice etc., cum ar fi, spre exemplu, voluntariatul, organisme societății civile, asumarea de responsabilități sociale de marile companii etc.

Asistăm astfel la trecerea de la guvernare la guvernanță.

Decizia publică, indiferent de domeniu, trebuie luată, pe cât posibil, în mod transparent și participativ – uzul constrângerii, al violenței legitime, urmând a fi limitat la minimum necesar. Exercițiul puterii publice trebuie să aibă utilitate socială, neputându-se rezuma la un scop în sine.

În prezent, la nivelul Uniunii Europene, se dorește crearea unui spațiu public transnațional, care să permită legitimarea instituțiilor europene și formarea unei

identități colective europene, astfel încât spațiul public european să devină unul de manifestare liberă, democratică a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului.

Principii precum încredere și previzibilitate, deschidere și transparență, responsabilitate, eficiență și eficacitate trebuie să guverneze buna administrare a intereselor publice, instituțiile dreptului public urmând a se conforma acestor imperative.

Capitolul II

Sistemul dreptului. Drept public, drept privat

Secțiunea 1. Sistemul dreptului

Oricât de deosebite ar fi prin conținut, normele juridice sunt foarte strâns legate între ele, alcătuind un tot unitar, un sistem.

Noțiunea de sistem al dreptului evocă unitatea în diversitate a normelor juridice existente într-o societate. Deși reglementează domenii distincte ale vieții sociale, normele juridice interacționează și formează un tot care nu se reduce la părțile sale componente.

Dreptul unui stat nu reprezintă o simplă însumare de norme juridice, ci un ansamblu organizat, structurat într-un sistem pe baza unor principii, având o coerență internă și urmărind o anumită finalitate.¹

În teoria dreptului este utilizată analiza sistemică atât în ceea ce privește legislația (sistemul legislației), dar și în privința organizării dreptului, ca fenomen normativ, pe ramuri și instituții (sistemul dreptului). Sistemul dreptului apare ca unitate obiectiv determinată, pe când sistemul legislației reprezintă o organizare a legislației pe baza unor criterii alese de legiuitor².

Pentru a analiza sistemul dreptului este fundamental a se stabili criteriile în raport cu care se configurează diversele componente ale acestuia.

Principalele criterii utilizate în doctrină sunt obiectul reglementării și metoda de reglementare.

Dacă obiectul reprezintă relațiile sociale dintr-un anumit domeniu supus reglementării, prin metodă se are în vedere modul în care statul acționează asupra relațiilor sociale.

Astfel, se poate distinge între metoda egalității juridice a părților, specifică dreptului civil și cea a inegalității, specifică dreptului public.

Se consideră, în general, că obiectul reglementării reprezintă criteriul obiectiv de constituire a ramurii de drept, iar metoda, criteriul subiectiv determinat de voința legiuitorului.

¹ A se vedea I. Ceterchi, I. Craiovan, op. cit., p. 105-107.

² N. Popa, op. cit., p. 240.

În mod tradițional, ramura de drept este definită ca un ansamblu distinct de norme juridice, legate organic între ele, care reglementează relații sociale ce au același specific, folosind aceeași metodă.

Ramura de drept reprezintă unitatea mai multor instituții legate strâns între ele prin obiectul lor și prin anumite principii și metode comune.

Instituția juridică este definită ca un ansamblu de norme juridice care reglementează o grupă unitară de relații sociale și, deci, raporturi juridice. Astfel, atunci când utilizăm formularea *instituția proprietății*, desemnăm un ansamblu de norme având ca obiect de reglementare proprietatea. De asemenea, se au în vedere raporturile juridice pe care le generează exercitarea dreptului de proprietate. Relevăm totodată caracterul mixt al instituției proprietății, care aparține mai multor ramuri de drept (drept civil, drept comercial, drept administrativ).

În cadrul ramurilor de drept, mai multe instituții juridice se pot grupa alcătuind o subramură care poate face obiectul unei reglementări juridice distincte în formă de cod, regulament etc.

Relevăm faptul că noțiunea de instituție mai poate avea și un sens organic, desemnând o grupare de persoane care exercită atribuții publice (aparținând statului sau colectivităților locale). Spre exemplu, un minister reprezintă o structură organizatorică și funcțională prin care se exercită competențe statale într-un domeniu determinat. Dar nu la acest sens al noțiunii de instituție ne referim atunci când analizăm sistemul dreptului, ci la acela de ansamblu de norme juridice care reglementează o grupă unitară de relații sociale.

Alt element component al sistemului dreptului sunt categoriile juridice (obligație, bun, persoană etc.). Acestea alcătuiesc materia elementară a dreptului.

Secțiunea a 2-a. Diviziunile generale ale dreptului

În funcție de modul de agregare în sistem a diferitelor componente ale sistemului dreptului, și în special a normelor juridice ca entități fundamentale, deosebim conceptul de diviziuni generale ale dreptului. Dintre diversele teorii în materie, cea mai răspândită este aceea care împarte dreptul în drept public și *drept privat*.

Distincția între dreptul public (*ius publicum*) și privat (*ius privatum*) datează din perioada clasică a dreptului roman. Jurisconsultii romani au sesizat că instituțiile juridice se disting între ele în funcție de interesul public (general) sau privat pe care îl apără sau îl promovează.

Celebrul adagiu formulat de către Ulpian în *Digeste* *Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinent* își menține și astăzi actualitatea și se detașează prin claritatea criteriului de distincție între dreptul public și privat, respectiv al interesului pe care îl protejează. Norme-

le dreptului public sunt cele care protejează interesul întregii societăți, pe când cele ale dreptului privat urmăresc protejarea intereselor private ale persoanelor.

Distincția operată de dreptul roman a fost preluată și de alți juriști, iar dreptul modern actual a menționat-o, chiar dacă i-a aplicat interpretări nuanțate. În condițiile epocii moderne, în care statul acționează nu numai ca persoană juridică de drept public, ci și ca persoană de drept privat, când dreptul public s-a apropiat tot mai mult de dreptul privat prin îmbinarea interesului general cu cel particular și prin utilizarea unor instituții specifice până nu demult dreptului privat, rigiditatea unei asemenea distincții nu se mai justifică. În ultima vreme, se vorbește chiar de existența unor ramuri de drept mixte (dreptul muncii, spre exemplu).

Totuși, considerentele expuse de prof. Paul Negulescu, în monumentalul său tratat de drept administrativ român publicat la începutul secolului XX, își mențin valabilitatea¹:

a) normele dreptului privat sunt mult mai stabile decât cele ale dreptului public. Sub acest aspect, s-ar putea observa că dreptul privat, în materia obligațiilor spre exemplu, nu a înregistrat mari mutații din perioada romană încoace, pe când dreptul public este cel care trebuie să reflecte raportul de forțe existent pe plan politic în fiecare epocă.

b) calitatea de subiect de drept public diferă de cea reglementată de dreptul privat. Pentru a fi subiect al unui raport de drept public nu este neapărat necesar ca persoana respectivă să fi dobândit capacitatea de exercițiu. Spre exemplu, exercitarea dreptului fundamental la învățătură nu depinde de împlinirea vârstei majoratului de către persoana care invocă acest drept în fața unei autorități publice, pe când încheierea unui contract de vânzare-cumpărare (specific dreptului privat) solicită părților contractante deplina capacitate de exercițiu.

Uneori exercitarea unor drepturi care compun sfera de cuprindere a dreptului public (dreptul de a alege, de a fi ales) pretinde subiectului îndeplinirea unei condiții speciale care exprimă atașamentul față de statul respectiv, față de tradițiile și cultura sa, în sensul că persoana trebuie să aibă cetățenia statului în cauză;

c) raporturile de drept public sunt caracterizate prin aceea că întotdeauna unul dintre subiectele sale este statul sau o autoritate publică, iar părțile nu se află în poziție de titulare egale de drepturi și obligații. Forma de activitate specifică dreptului public este aceea a actului unilateral, în principiu obligatoriu și executoriu din oficiu, deoarece se bucură de prezumția de legalitate.

În ceea ce privește raporturile juridice de drept privat, întrucât acestea exprimă interese particulare, părțile sunt situate pe poziții egale în drepturi și obligații, principiul egalității părților raportului juridic constituind regula fundamentală a dreptului privat.

O altă regulă aplicabilă raporturilor juridice din sfera dreptului privat este aceea a consensualismului, constând în reglementarea de către părți, prin con-

¹ A se vedea și E. Popa, P. Ciacli, Elemente de drept public și privat, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998, p. 34-35.

sens, a întinderii drepturilor și obligațiilor care decurg dintr-un raport juridic. Această regulă este opusă celei a manifestării unilaterale de voință aplicabilă dreptului public.

d) sub aspectul tehnicii juridice, adică a modului de redactare a conținutului normelor juridice, se înregistrează importante distincții, după cum norma aparține dreptului public ori celui privat.

În dreptul public predomină normele imperative, impunând autorităților publice o anumită conduită de la care nu pot deroga, pe când specific dreptului privat este norma permisivă, aceasta dând posibilitate părților să-și reglementeze pe baze convenționale conduita.

Și alți autori de drept administrativ din perioada interbelică au susținut distincția dintre dreptul public și dreptul privat, deoarece primul determină raporturile dintre stat și particulari bazate pe *imperium* și pe principiul *interesului general*, iar dreptul privat se ocupă cu satisfacerea și reglementarea intereselor particulare¹.

Secțiunea a 3-a. Ramurile dreptului românesc actual

În sistemul dreptului contemporan și al dreptului românesc actual distingem ramuri de drept corespunzătoare diviziunii în drept public și drept privat.

În dreptul public se includ în mod tradițional ramuri de drept ca: dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul financiar, dreptul penal, dreptul procesual (penal și civil), dreptul internațional public, iar în dreptul privat: dreptul civil, dreptul comercial, dreptul familiei, dreptul muncii etc.

Subliniem faptul că distincția dintre ramurile dreptului public și privat nu este rigidă, iar în epoca contemporană se manifestă tendința de reasezare și de apariție a unor ramuri juridice noi, unele situate la granița celor două diviziuni (drept ecologic, dreptul muncii etc.).

După obiect, principalele ramuri de drept se caracterizează prin²:

– *dreptul constituțional* cuprinde ansamblul normelor juridice care stabilesc structura social-politică a societății, organizarea de stat, exercitarea puterii de stat, drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor;

– *dreptul administrativ* cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează fenomenul administrativ, organizarea instituțiilor publice, modul de exercitare a acțiunii administrației publice, controlul și răspunderea juridică atrasă de exercitarea prerogativelor de putere publică în asigurarea serviciilor publice, a ordinii publice;

¹ A se vedea E.D. Tarangul, *Tratat de Drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 52.

² A se vedea și I. Ceterchi, I. Craiovan, op. cit., p. 112-114.

– *dreptul financiar* cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează activitatea financiară a statului și colectivităților locale pe linia asigurării, administrării și controlului resurselor financiare publice;

– *dreptul penal* cuprinde ansamblul normelor juridice care stabilesc, în conformitate cu interesele societății, care fapte sunt considerate infracțiuni și care este pedeapsa pe care justiția trebuie să o aplice celor care se fac vinovați de săvârșirea acestor fapte socialmente periculoase prevăzute de legea penală;

– *dreptul procesual civil* cuprinde ansamblul normelor juridice care reglementează ordinea dezbaterii și soluționării de către justiție a cauzelor civile, precum și îndeplinirea hotărârilor judecătorești în aceste cauze, mijloacele puse la dispoziția persoanelor ale căror drepturi au fost încălcate să obțină realizarea lor în fapt, cu ajutorul puterii statului;

– *dreptul procesual penal* cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează activitatea organelor de urmărire penală și a justiției în judecarea cauzelor penale, pentru descoperirea infracțiunilor și a infractorilor și pedepsirea lor;

– *dreptul internațional* reprezintă totalitatea normelor care se creează prin acordul între state suverane și egale în drepturi, care exprimă voințele concordante ale acestor state, relațiile dintre ele;

– *dreptul civil* cuprinde normele juridice care reglementează raporturile patrimoniale în care părțile se află pe poziții de egalitate juridică. De asemenea, dreptul civil include și norme juridice care reglementează relațiile sociale nepatrimoniale în care se manifestă individualizarea persoanei, cum ar fi numele, dreptul de autor, starea civilă etc.

Am făcut această sumară incursiune în teoria generală a dreptului pentru a pune la dispoziția celor care provin din alte zone ale cunoașterii un minim instrumental necesar înțelegerii fenomenului juridic.

Obiectul preocupărilor noastre, concretizate în prezenta lucrare, îl reprezintă analizarea câtorva instituții de drept public, cu precădere aparținând ramurii dreptului administrativ, cu scopul de a furniza celor interesați principii, concepțe, care stau la baza construcției și funcționării sistemului public, ca elemente stabile ale acestuia.

Vom focaliza analiza noastră pe studiul principalelor norme juridice care reglementează administrarea treburilor publice în societate, norme rezultate din aplicarea diverselor politici publice agreeate de către puterea politică și transpuse în lege.

Suntem, în același timp, pe deplin convinși că administrația publică reprezintă un fenomen social care nu poate fi redus doar la un sistem de norme juridice. De aceea, deși foarte importantă, cercetarea fenomenului administrativ numai prin intermediul științei dreptului nu este exhaustivă. Abordarea pluridisciplinară, și chiar interdisciplinară, prin împrumutarea de instrumente și tehnici de la mai multe discipline științifice, este realizată de știința administrației, ca știință integratoare.

Capitolul I Conceptul de administrație publică

Sinopsis: 1. Puterea de stat și puterea de administrație

În viața cotidiană întâlnim, ori unde, expresii care sugerează o anumită concepție de administrație: „statul”, „puterea de stat”, „guvernul”, „administrarea poporului”.

Stăruindu-ne sistematic asupra acestor expresii, vom putea realiza libertăți cu analizarea lor, cunoașterea și înțelegerea lor.

Societatea politică se definește de obicei ca fiind o grupare de oameni care, în scopul satisfacerii intereselor comune, se organizează într-o structură ierarhică, în care fiecare are o anumită funcție de îndeplinit. Această structură este denumită „administrare publică” și este cea care asigură funcționarea normală a societății. În acest sens, administrația publică este o activitate care are ca scop asigurarea bunăstării și dezvoltării societății, prin intermediul unor politici publice și a unor servicii publice.

Orice de stat are o anumită putere de decizie și de reprezentare într-un anumit teritoriu, putere care este exercitată de către autoritățile publice. Această putere este denumită „putere de stat” și este cea care asigură funcționarea normală a societății.

În orice societate există o anumită putere de decizie și de reprezentare, care este exercitată de către autoritățile publice. Această putere este denumită „putere de stat” și este cea care asigură funcționarea normală a societății.

Din punct de vedere al puterii de decizie și de reprezentare, putem distinge două tipuri de putere: puterea de decizie și puterea de reprezentare. Puterea de decizie este exercitată de către autoritățile publice, în scopul satisfacerii intereselor comune, iar puterea de reprezentare este exercitată de către autoritățile publice, în scopul reprezentării societății în fața altor societăți.

În orice societate, puterea de decizie și de reprezentare este exercitată de către autoritățile publice, în scopul satisfacerii intereselor comune și de reprezentării societății în fața altor societăți.

¹ A. Argenton, *Organizarea administrării*, Editura Universităţii de Medicină, Bucureşti, 1993, p. 46.

² A se vedea C. Ciocan, *Teoria constituțională și organizarea puterii*, vol. I, Edit. Lumina Lex, Bucureşti, 1997, p. 287.

Capitolul I

Conceptul de administrație publică

Secțiunea 1. Puterea de stat și puterea de a administra

În limbajul cotidian întâlnim, tot mai des, exprimarea ideii că imaginea unei țări este dată de administrația acesteia: „Istoria omenirii, de altfel, este istoria guvernării și administrării popoarelor”.¹

Studierea sistematică a fenomenului administrativ trebuie începută cu analiza legăturii complexe a acestuia cu problematica puterii și a guvernării.

Societatea politică se diferențiază de formele istorice prestate de conviețuire socială prin desprinderea din interiorul comunității a unor structuri de autoritate învestite cu anumite prerogative de comandă, față de care membrii societății se află în relație de subordonare. Autoritățile constituite astfel, ca putere „instituționalizată”, exercită constant același tip de activități de comandă, comunitatea în ansamblul ei fiind conștientă de legitimitatea asumării și exercitării acestor prerogative, precum și de îndatorirea de a respecta deciziile conducerii, sub sancțiunea unor pedepse sociale.

Oricât de simple ar fi relațiile de putere care trebuie ordonate și reglementate într-un sistem în cadrul societății, oricât de puțin numeroasă ar fi o comunitate umană, procesul de guvernare nu poate fi realizat nemijlocit, nici de un singur individ, nici de un unic organism titular al puterii politice.²

În orice formațiune statală puterea politică trebuie să aibă un caracter unitar, în sensul că este deținută de un singur individ sau de un grup restrâns – în statele arhaice – fie de un corp politic larg, structurat după criterii democratice – în statele moderne.

Din această rațiune se spune că într-un stat nu există decât o putere unică, acesteia neopunându-i-se alte puteri de aceeași natură. În virtutea puterii publice, statul este îndreptățit să nu recunoască pe teritoriul său o altă putere venită din afară.

În sens clasic, noțiunii de putere i se atribuie sensul de forță organizată aparținând unui individ sau grup, concretizată în capacitatea sa de a defini și îndeplini

¹ A. Iorgovan, *Drept administrativ. Tratat elementar*, Ed. Hercules, București, 1993, p. 16.

² A se vedea C. Ionescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 207.

interesele generale ale grupului, impunând tuturor membrilor acestuia voința sa, la nevoie utilizând în mod legitim forța de constrângere sau de represiune.

În literatura de specialitate, puterea a fost caracterizată ca posibilitatea de comandă globală exercitată în cadrul colectivității, în scopul de a o organiza, de a o menține și de a o apăra¹, sau ca o capacitate generalizată de a obține îndeplinirea unor îndatoriri obligatorii de către indivizi și grupuri sociale într-un sistem de organizare colectivă, atunci când îndatoririle sunt legitimate prin legătura lor cu scopuri colective.² Unii autori consideră că puterea este o forță născută din conștiința socială, destinată să conducă grupul social (societatea) în căutarea binelui comun și capabilă să impună, în caz de nevoie, membrilor grupului atitudinea pe care ea o comandă.³

Definițiile evocate privesc puterea ca pe o capacitate colectivă, abstractă, inerentă vieții sociale, organizată politic și nepersonalizată, aparținând întregii comunități umane existente pe un anumit teritoriu, constând în forța de a impune respectarea generală a anumitor comandamente generale.⁴

Din punct de vedere instituțional, puterea se obiectivează în diverse organisme cărora le sunt transferate atribuții sau funcții de putere. Puterea astfel instituționalizată apare sub forma puterii de stat și este exercitată de acesta în întregul său și în mod specializat și distinct de diverse organe ale sale. Statul apare, deci, ca titular exclusiv al forței de comandă și dominație.

Indiferent din ce unghi de vedere ar fi studiată, puterea se raportează în mod necesar la un titular, căruia îi sunt recunoscute anumite prerogative. Dacă statul exercită o putere delegată, circumscrisă îndeplinirii unor obiective sociale de interes general (binele comun), titularul puterii globale nu poate fi în epoca noastră decât poporul, ori, după caz, națiunea, care deține în mod original puterea politică (suveranitatea). Poporul sau națiunea este titularul absolut al puterii politice, adică al suveranității, pe când statul (autoritățile/puterile publice) reprezintă titularul exercițiului puterii de stat încredințate în mod legitim de popor. Între popor și stat se stabilesc anumite relații, pe baza cărora ciclul putere politică (originară) – putere de stat (derivată) se reia la nesfârșit, cu condiția respectării principiilor democratice.

Potrivit unei asemenea paradigme, periodic, poporul, apelând la proceduri electorale, își exercită puterea politică prin intermediul unor reprezentanți ai săi, care pun bazele funcționării sistemului politic.

Raporturile reciproce ce se stabilesc între guvernați (titularii puterii politice) și guvernanți (titularii puterii de stat) se manifestă, pe de o parte, prin încredințarea de către cei guvernați a exercițiului unora dintre prerogativele puterii politice și prin controlul îndeplinit de ei asupra „celor aflați la putere”, iar, pe de altă parte,

¹ T. Parson, *Politics and Social Structure*, New York, 1969, p. 364.

² A. Etzioni, *The Active Society*, The Free Press, New York, 1968, p. 323.

³ G. Burdeau, *Traité de science politique*, vol. I, Paris, 1966, p. 406.

⁴ A se vedea M. Enache, *Concepte de putere politică și de putere de stat*, Dreptul nr. 3/1998.

ca raporturi de putere concretizate în comandamente, ordine, instrucțiuni impuse de subiecți politici specializați (guvernanți) membrilor colectivității, individual sau grupați pe criterii sociale, politice, profesionale, economice ș.a.

Motivarea încredințării de către popor a anumitor prerogative de putere unor autorități publice specializate, aflate sub controlul său, constă în imposibilitatea găsirii unei soluții practice care să permită autoguvernarea, exercitarea suveranității naționale în mod nemijlocit de către popor. Transferul exercitării puterii de la popor la stat nu poate submina scopul exercitării puterii care rămâne, în continuare, legat de asigurarea, pe această cale, a binelui comun al tuturor cetățenilor. Pentru garantarea unui climat de pace socială și ordine într-o comunitate umană, este necesar ca interesele și voința fiecărui individ să se regăsească într-o voință generală unică, exprimată și impusă la nevoie prin forță fiecărui individ de către autoritățile publice cărora li se încredințează atât prerogative de putere, cât și exercitarea ca atare a acestora, în mod legitim și prin proceduri emanente de democratice.

Pentru administrarea „treburilor” publice, statul dispune de puterea (dreptul) de a comanda tuturor și de a întrebuința constrângerea împotriva celor care nu se supun. Puterea de comandă poate fi înțeleasă și ca puterea de a administra, fără a se reduce la aceasta.

Fiind o putere instituționalizată și având ca scop ordonarea raporturilor sociale și guvernarea, puterea statală este înzestrată cu instrumente de dominație și forță de constrângere, care, la rândul lor, trebuie să fie legitime. Se poate face, din acest punct de vedere, o distincție netă între putere și autoritate.¹

Autoritatea nu se confundă cu puterea, deși se întemeiază pe aceasta. Fără sprijinul puterii de stat nu ar exista autoritate politică. Raportul între autoritate și puterea de stat, ca atare, are la bază factori distincți, de care depinde fiecare. Astfel, puterea statului presupune folosirea constrângerii materiale, a forței specializate, în timp ce autoritatea, care se întemeiază pe legea adoptată de organisme competente și legitime, se asigură prin respectarea de bună voie a deciziilor (legilor). Numai în cazul nerespectării acestora se recurge la forța de coerciție a statului.

Statul reprezintă unica instanță a politicului care dispune de capacitatea de a adopta în mod legitim decizii obligatorii, exprimate de regulă prin legi și alte acte normative. Statul dispune întotdeauna și pretutindeni de instituții sau de instrumente prin intermediul cărora impune legea și, la nevoie, constrânge pe destinatarii acesteia să i se conformeze.

Între categoria de putere politică și cea de putere de stat există un raport de la întreg la parte. Analizându-se acest raport, s-a precizat că trăsăturile puterii politice se regăsesc în puterile statului, dar trăsăturile statului nu se regăsesc în totalitate în ansamblul puterii politice². Puterea de stat este, așadar, o putere specializa-

¹ Ibidem.

² În opinia prof. I. Muraru, „poporul, națiunea deține puterea, dar pentru că nu poate să exercite o astfel de putere, creează statul, ca ansamblu sistematizat de organe de stat

tă și încredințată de popor anumitor organisme sau autorități publice care realizează funcțiunea legislativă, executivă și pe cea judecătorească.

Apariția puterii instituționalizate, a puterii de stat, repartizată ierarhic unei mulțimi de agenți politici, manifestându-se prin autorități publice înzestrate cu forța de dominație și constrângere, a avut un rol important în ordonarea relațiilor sociale, în realizarea echilibrului social.

Îndeplinindu-și rolul de garant al intereselor generale, statul exercită, în virtutea puterii sale, un ansamblu de competențe, înfăptuite de organisme specializate, care acționează în limitele delegării permise.

Cu alte cuvinte, autoritățile statului exercită mai degrabă funcții decât puteri. Exercițarea de către autoritățile publice a anumitor funcții, presupune dreptul exclusiv al autorității respective de a comanda în nume propriu, drept conferit sau delegat de popor.

Puterea politică reprezintă un fenomen unic, dar aceasta nu înseamnă ca ea să nu poată fi distribuită, pentru a fi exercitată, unor organisme diferite, cărora le sunt repartizate anumite atribute de conducere. În realitate, acestea sunt competențe și nu drepturi subiective, puterea neputând fi divizată. Statul personifică agenți ai săi încredințându-le exercițiul puterii de comandă administrativă.

Niciunul dintre aceste organisme nu poate exercita puterea în nume ori în folosul propriu, precum și în afara controlului deținătorului suveran și legitim al puterii.

Privite la nivelul general al activității statale, actele de conducere specializate, realizate de organismele statului, formează conținutul funcțiilor statului.

În democrațiile consolidate, un rol strategic în implementarea deciziilor politice îl au administratorii publici, ale căror acțiuni pot afecta libertatea și bunăstarea cetățenilor.

Dacă oamenii politici au în principal angajamente pe termen mai scurt – de obicei pe durata unui mandat – administrația publică preia sarcina dezvoltării durabile a societății (proiecte pe termen lung). Între politicile particulare ale partidelor aflate succesiv la putere trebuie să existe coerență, iar această coerență este vegheată de către administrația publică.

Secțiunea a 2-a. Noțiunea de administrație publică

Administrația publică s-a dezvoltat ca o anexă a puterii executive, pe măsura extinderii sarcinilor pe care guvernarea și le-a asumat sau a celor care i-au fost impuse într-un fel sau altul de către societate.

(legiuitoare, administrative, judecătorești, armată, poliție), deseori denumite autorități statale” (I. Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Ed. Actami, București, 1995, p. 5).

Categoria de administrație publică are valoare fundamentală pentru dreptul administrativ, normele acestei ramuri de drept fiind cele care reglementează principalele relații sociale din sfera administrației publice.

Conceptul de administrație are mai multe accepțiuni. În limbajul curent, a administra înseamnă *a conduce, a organiza, a dirija* activități publice și particulare.

În orice compartiment al vieții sociale, procesul complex al administrării – administrația – constă într-o activitate rațională și eficientă de utilizare a resurselor umane, materiale și financiare, în scopul obținerii unor rezultate maxime cu eforturi minime.

Complexitatea cerințelor sociale ridică în fața administrației o serie de probleme care trebuie rezolvate. Societatea cunoaște un proces continuu de multiplicare și diversificare a sarcinilor administrației, care impune neconținute îmbunătățiri și perfecționări în structura și activitatea administrației, prin utilizarea unor metode și tehnici moderne. Doctrina consideră că în conținutul complex al administrației se cuprind imperativele: *a prevedea, a organiza, a conduce, a coordona, a controla*.¹

Este imperios necesar ca acest conținut al administrației să se desfășoare pe baze științifice.

Perfecționarea structurii și activității administrației sunt posibile prin aplicarea principiilor și criteriilor științei administrației, care cercetează întregul conținut al administrației, în scopul optimizării, utilizând investigații sociologice și alte forme moderne de cunoaștere.²

Pentru înțelegerea complexității fenomenului cercetat, știința administrației nu se mărginește numai la studierea aspectelor juridice ale administrației, ci examinează interferențele subsistemului administrației cu mediul social, politic, juridic, cu componentele sistemului social global.

Noțiunea de administrație este mai largă decât aceea de administrație publică, ea cuprinzând și administrația particulară.

Ca orice activitate umană, atât administrația publică, cât și administrația particulară urmăresc un scop, utilizând anumite mijloace. Dar, sub raportul finalității și al resurselor folosite, există diferențe esențiale între ele.

Spre deosebire de administrația privată, administrația publică urmărește satisfacerea interesului public, a utilității publice, în mod dezinteresat, inclusiv prin realizarea de servicii publice. Mobilul activității administrației publice este satisfacerea, în mod regulat și continuu, a unor cerințe esențiale, comune întregii colectivități umane, care exced prin amploarea lor, sunt nerentabile și nimeni nu s-ar oferi să le asigure.

Relevăm faptul că noțiunea de interes public, în general, are un conținut istoric, determinat de voința politică dominantă.

¹ M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Universității Creștine „Dimitrie Cantemir”, București, 1994, p. 15.

² Al. Negoiaș, *Știința administrației*, E.D.P., București, 1977, p. 6.

Sub aspectul mijloacelor pe care le are la dispoziție administrația publică pentru realizarea scopului său, relevăm, în mod esențial, puterea discreționară, folosirea prerogativelor de putere publică permițându-i impunerea unilaterală a voinței juridice. Deciziile administrației publice sunt obligatorii, fără a se cere acordul celor cărora li se aplică, administrația publică, spre deosebire de cea privată, putând utiliza, atunci când este necesar, procedee de autoritate, mijloace de constrângere statală.

Noțiunea de administrație publică este susceptibilă a căpăta două sensuri: unul material și altul formal.¹

În *sens material*, administrația publică reprezintă o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii, realizată prin acțiuni cu caracter de dispoziție sau acțiuni cu caracter de prestație.

Prin activitățile executive cu caracter de dispoziție se organizează executarea legii, stabilindu-se reguli de conduită pentru terți. Aceste activități se realizează prin acte juridice, operațiuni administrative, fapte materiale înfăptuite de titularii funcțiilor publice din sistemul organelor administrației publice.

Curtea Constituțională a României a statuat, de principiu, în jurisprudența sa, că înțelesul noțiunii de „organizarea executării legilor”, din cuprinsul normei constituționale înscrise la art. 108 alin. (2), „are un sens mai larg decât cea privind aplicarea legii, și anume prin hotărâri ale guvernului pot fi dispuse măsuri organizatorice, financiare, instituționale sau sancționatorii în vederea stabilirii cadrului necesar pentru aducerea la îndeplinire a dispozițiilor legii”.²

Administrația publică în sens material nu se poate reduce la activitățile executive de dispoziție, de prescripție, ci ea constă și în diferite prestații realizate pe baza și în executarea legii, pentru îndeplinirea interesului general, prin asigurarea de servicii publice.

În epoca contemporană, extinderea considerabilă a domeniilor în care intervine administrația ne determină a considera ca depășită teoria activităților administrative prin natura lor. Aceeași acțiune poate fi realizată de către persoane publice, dar și de către particulari, aceeași activitate poate face obiectul preocupărilor administrației publice într-o epocă istorică, iar în alta nu. Desigur, opțiunea politică este cea care influențează și conținutul conceptului de administrație publică, în sensul său material.

Dacă o anumită activitate constituie administrație publică, aceasta se datorează faptului că este preluată de către stat, de o colectivitate locală sau de organisme ale acestora.

În *sens formal*, administrația publică poate fi înțeleasă ca un sistem de organe de instituții, cuprinzând diverse structuri administrative care realizează activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii.

¹ Ibidem, p. 5.

² Curtea Constituțională, Decizia nr. 51/2004 (M. Of. nr. 186 din 3 martie 2004).

Administrația publică reprezintă un proces continuu, o activitate neîntreruptă, adaptată permanent la condițiile dinamice ale mediului social.

Pentru recunoașterea completă a fenomenului administrativ este necesară cercetarea administrației publice în raport cu mediul social, care exercită o influență considerabilă asupra structurilor, asupra fenomenelor și a conținutului activităților organelor administrației, asupra psihologiei și comportamentelor individuale și colective ale personalului administrației.

Pe de altă parte, administrația comunică cu celelalte structuri prin relații de colaborare, de subordonare sau chiar de constrângere, astfel încât, considerată în raport cu mediul social, administrația, într-o societate dată, va putea apare în armonie sau în opoziție cu întregul mediu social sau cu anumite structuri ale acestuia¹.

Cercetând locul subsistemului administrației publice în cadrul sistemului social global, doctrina relevă în mod pregnant că, în statul de drept, administrația publică reprezintă principala pârghie prin care se realizează valorile stabilite la nivelul eșalonului politic.

Deci, caracterizând administrația publică drept o activitate în principal organizatorică, se desprinde poziția de intermediar pe care o are aceasta între planul conducerii politice și planul unde se realizează deciziile politice².

Această caracteristică nu exclude posibilitățile ca activitatea de conducere în administrația publică să se desfășoare ca activitate creatoare, realizată prin acțiuni de dispoziție. Se poate aprecia că activitatea de conducere realizată de administrația publică se desfășoară la un nivel subordonat, inferior celui realizat de Parlament, dar superior conducerii care se realizează la nivelul serviciilor asigurate de administrație.

Analizând raporturile dintre administrația publică și principalele elemente ale sistemului politic, subliniem faptul că nu putem vorbi de administrație publică în afara societății organizate statal.

Principiul suveranității naționale presupune că puterea politică aparține națiunii, poporului, care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum.

Dacă primele două elemente definitorii ale statului – teritoriul și populația – au un caracter obiectiv-material, cel de-al treilea element esențial, și anume suveranitatea națională, are un caracter subiectiv-volițional, înseamnă că dreptul de comandă aparține națiunii.

„Dacă în cazul referendumului suntem în prezența unei forme de comandă directă, de guvernare directă de către popor, în cazul exercitării suveranității naționale prin organele sale reprezentative putem vorbi de o guvernare indirectă sau reprezentativă, ceea ce înseamnă că poporul, națiunea delegă dreptul de comandă unor puteri delegate, cum sunt puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească”³.

¹ Ibidem, p. 8.

² C. Debbach, Science administrative, Dalloz, Paris, 1975.

³ I. Alexandru, Structuri, mecanisme și instituții administrative, Ed. Sylvi, București, 1996.

În concepția constituțională clasică, administrația publică reprezintă acțiunea puterii executive, bazată pe puterea publică a statului. În această concepție, administrația reprezintă o sarcină exclusivă a executivului, dar nu singura a acestuia.

În argumentarea acestei susțineri se arată că executivul are o serie de sarcini extra-administrative, exercitate în raporturile constituționale cu Parlamentul sau în relațiile internaționale. În același timp, administrația este sarcina exclusivă a executivului, ea neputând fi exercitată nici de puterea judecătorească, nici de cea legislativă, în virtutea principiului separației puterilor în stat.

I. Vida apreciază că „executivul sau puterea executivă desemnează acea funcție a statului care asigură executarea legii. Această funcție statală înglobează atât activități extrem de diverse. În rândul acestora intră exercitarea funcției de șef al statului, coordonarea acțiunii administrației publice pentru punerea în aplicare a legii, desfășurarea unor acțiuni directe de aplicare a legii sau de organizare a aplicării legii, exercitarea unor atribuții care privesc impulsivitatea procesului legislativ, ca și conducerea generală a statului”¹.

Din punct de vedere structural, executivul se subordonează autorităților publice care exercită funcția executivă și nu se confundă cu administrația publică.

Administrația publică nu mai este componentă a puterii executive, ci un corp profesional destinat realizării permanente a serviciilor publice, așezat sub autoritatea puterii executive, în special a guvernului².

Subliniem faptul că acest corp de funcționari publici este specializat, permanent și trebuie să funcționeze pentru a asigura continuitatea serviciilor publice puse la dispoziția cetățenilor țării. Acest mod de abordare a puterii executive și a administrației este rezultat al sistemului constituțional actual.

În perioada interbelică, administrația publică începea cu regele și se termina cu primarul, fiind în totalitate administrație de stat. După intrarea în vigoare a Constituției din 1991, suntem în fața unei noi abordări, potrivit căreia puterea executivă se situează deasupra administrației publice, având rolul de a o conduce, de a-i stabili valorile fundamentale, de a o controla în limitele stabilite de lege și de a stabili direcțiile de acțiune și prioritățile după care trebuie să se orienteze administrația publică.

Administrația publică nu mai este în totalitate administrație de stat, ea cuprinzând administrația de stat, precum și administrația publică locală ca administrație a colectivităților locale.

În doctrina administrativă clasică³, se consideră că funcțiile administrației publice se pot rezuma la acțiune, consultare și deliberare. De aceea, administrația a fost clasificată în activă, consultativă și deliberativă: „Administrația este *activă* când aplică și execută legea sau când ia o măsură de utilitate publică; *consultati-*

¹ G. Vedel, *Devolve*, Droit administratif, P.U.F., Paris, 1988.

² I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1994.

³ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, ed. a IV-a, Ed. „F. Mârvan”, București, 1934, p. 41-42.

vă când dă avize administrației în cadrul căreia funcționează; *deliberativă* când un organ colegial ia decizii care obligă administrația activă”.

În prezent, literatura de specialitate adaugă celor anterioare și o administrație *jurisdicțională*, care soluționează litigii generale de administrație însăși, utilizând o procedură cvasi-judecătorească.

Ca activitate, administrația publică excede sfera organelor care alcătuiesc sistemul de organizare respectiv, aceasta putând fi regăsită și în sistemul puterii legislative sau judecătorești, precum și în cel al unor organizații nestatale, care organizează executarea și execută în concret legea¹.

Referindu-se la principalele funcții ale administrației publice în cadrul sistemului social global, prof. I. Alexandru² identifică următoarele:

- funcția de mecanism intermediar de execuție ce are menirea de a organiza și a asigura executarea legii, în ultimă instanță folosind autoritatea sau chiar constrângerea;

- funcția de instrument de conservare a valorilor materiale și spirituale ale societății;

- funcția de organizare și coordonare a adaptărilor ce se impun datorită transformărilor care se produc inerent în evoluția diferitelor componente ale societății, în special în structura economică a acesteia.

În concluzie, în concepția prezentei lucrări, administrația publică, privită ca activitate, reprezintă acțiunea unor oameni în raport cu alți oameni, desfășurată în interes general și în regim de putere publică, în scopul organizării executării și executării în concret a legii.

Administrația publică are ca obiect realizarea valorilor politice, care exprimă interesele generale ale societății, interese care sunt formulate prin lege. Instituțiile sistemului administrației publice au misiuni care țin de conținutul activității administrative, activități de gestiune, și nu de putere politică.

Exercitând autoritatea publică administrația publică se manifestă, ea însăși, ca o putere (puterea de a administra), putere subalternă puterii politice care o constituie și îi determină conținutul.

Ca activitate statală, administrația publică este strâns legată de puterea executivă a statului. În doctrină, administrația publică este definită și ca acțiune a puterii executive prin procedee de putere publică.

Dacă statului i se recunoaște dreptul original de exercitare a administrației publice, doctrina și practica recunosc că aceasta poate fi exercitată și de colectivitățile locale, prin instituții publice proprii, constituite în acest scop, în acest caz vorbindu-se de un drept derivat, iar activitatea purtând denumirea de administrație publică locală.

¹ Al. Negoită, *Drept administrativ și știința administrației*, Ed. Atlas-Lex, București, 1993, p. 23.

² I. Alexandru, op. cit., p. 40.

În sens formal, administrația publică reprezintă un corp de funcționari constituiți într-un sistem de instituții publice, înzestrate cu mijloace materiale și bănești, cu personalitate juridică și competența de a acționa pentru executarea legii.

Secțiunea a 3-a. Principii fundamentale ale administrației publice

Transformarea administrației publice dintr-un instrument de opresiune în slujitoare a statului de drept presupune așezarea la baza acesteia a unor principii fundamentale, prin a căror aplicare acțiunea rațională și eficientă a administrației publice să poată genera prosperitatea în toate domeniile vieții sociale.

Principiile, ca abstractizări sintetice prin care se redau trăsăturile comune, generale, proprii unui fenomen sau grupări de fenomene reprezintă un important element de cunoaștere a dimensiunilor și caracterelor administrației publice.

Principiile îndeplinesc rolul unor norme de mare generalitate și corespund unor valori sociale promovate și protejate de drept.

§1. Principiul legalității

Legalitatea reprezintă un principiu fundamental care stă la baza fenomenului administrativ și căruia i se subordonează acțiunea administrației publice.

Administrația publică, supusă rigorilor acestui principiu, atât sub latura ei materială, cât și sub cea formală, trebuie să se întemeieze pe lege, identificată cu noțiunea de drept, care reprezintă o bază de referință în aprecierea acesteia. Legalitatea este sinonimă cu regularitatea juridică și presupune ca acțiunea administrației să țină seama de două elemente: obligația de conformare la lege și obligația de inițiativă pentru a asigura aplicarea legii.

Executarea obligatorie și cu bună-credință a competențelor cu care a fost învestită reprezintă standardul unei administrații moderne.

Scopul fundamental al administrației publice este acela de a asigura realizarea interesului general, public, exprimat de voința suverană a poporului transpusă în lege.

Legiuitorul constituant a definit statul român ca *stat de drept* [art. 1 alin. (3) din Constituție], dându-i acestui concept valoarea de principiu constituțional.

Exigențele statului de drept presupun ca, în activitatea sa, administrația publică să respecte strict legalitatea, iar, în cazul încălcării ei, să fie constituite mecanismele care să asigure restabilirea acesteia. „Principiul legalității”, apreciază E.D. Tarangul¹, „consistă în regula ca toate dispozițiile pe care le ia statul, trebuie să fie date pe cale generală și impersonală și că toate actele individuale ale statu-

¹ Tratat de drept administrativ român, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 4-5.

lui trebuie făcute în baza și în conformitate cu dispozițiile luate mai înainte pe cale generală și impersonală. În consecință, actele administrative, care sunt acte individuale, trebuie făcute numai în baza și în cadrul dispozițiilor stabilite mai înainte pe cale generală și impersonală de către legiuitor”.

Actul administrativ, ca principal instrument prin care se realizează administrația publică, este un act unilateral, în sensul că autoritățile de execuție adoptă acte obligatorii și executorii, fără concursul sau acordul de voință al celor cărora actele respective le reglementează conduita.

În realizarea activității lor, autoritățile administrației publice exercită atribuții de putere publică, astfel putându-și impune voința pe cale unilaterală.

Dacă legalitatea activității administrației publice este supusă controlului juridicțional, oportunitatea, dimpotrivă, este exclusă de la acest control. Sfera oportunității, a puterii discreționare a administrației este foarte largă și, ca atare, există posibilitatea de a se confunda cu abuzul, manifestându-se excesul de putere.

Prin puterea discreționară a administrației se înțelege puterea de a alege între mai multe decizii sau mai multe comportamente conforme cu legea.

În exercitarea competenței sale de alegere, decidentul se înscrie în coordonatele dreptului, astfel că nu poate face decât ceea ce îi permite legea¹.

Aceasta, spre deosebire de arbitrar, care se află dincolo de granițele dreptului, reprezentând ignorarea legii.

Legalitatea presupune și posibilitatea ca cel nemulțumit de activitatea administrației, manifestată în actele acesteia, să aibă la dispoziție o acțiune în justiție, care să declanșeze controlul legalității actelor, uneori acest lucru fiind realizat și din oficiu.

§2. Principiul proporționalității

În măsura în care administrația publică dispune de puteri care îi permit să asigure promovarea interesului general, uneori putând aduce atingere drepturilor și intereselor cetățenești, cum ar fi, spre exemplu, puterea exercitată în circumstanțe excepționale², ea nu trebuie să uzeze de acestea decât în limitele necesare, atingerile aduse acestor drepturi și libertăți devenind ilegale atunci când sunt excesive în raport cu finalitatea acțiunii administrative. Este necesar ca administrația publică să acționeze în astfel de situații cu respectarea principiului proporționalității.

Proporționalitatea trebuie analizată în legătură cu puterea discreționară de care beneficiază administrația publică pentru îndeplinirea misiunilor sale. Acționând în diverse domenii – ordine publică, urbanism, utilități publice etc. – administra-

¹ A se vedea și I. Teodoroiu, Legalitatea oportunității și principiul constituțional al proporționalității, Dreptul nr. 3/1997, p. 39.

² Pentru detalii, a se vedea și D. Apostol Tofan, Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice, Ed. All Beck, București, 1999, p. 43-46.

ția trebuie să își adapteze permanent mijloacele la finalitatea urmărită, încălcarea principiului proporționalității însemnând depășirea libertății de acțiune lăsată autorității publice, utilizarea excesivă a puterii discreționare.

Natura principiului proporționalității variază de la o țară la alta datorită originii sale formale (în multe țări, singura sursă este jurisprudența)¹. Recunoașterea explicită a principiului în dreptul scris, jurisprudență sau doctrină este tot mai frecventă, dar există țări în care acest principiu se aplică dreptului administrativ în ansamblul său și țări în care utilizarea sa este limitată la câmpul de aplicare a dreptului comunitar.

Principiul proporționalității poate fi prevăzut și în Constituția unui stat (spre exemplu: Constituția Portugaliei din 1976) sau, chiar dacă nu este prevăzut explicit, doctrina și jurisprudența îl pot considera unanim ca făcând parte din noțiunea de stat de drept, consacrată expres.

Proporționalitatea permite orientarea judecătorului în aprecierea sa privind exercitarea puterii discreționare a administrației. Încălcarea principiului proporționalității reprezintă depășirea libertății de acțiune lăsată la dispoziția persoanei administrative, utilizarea excesivă a puterii publice.

Pentru a evita excesul de putere apreciem necesară existența unui cod etic pe care titularii puterii discreționare să fie obligați să îl respecte în exercitarea prerogativelor legale. Exercitarea cu bună-credință a drepturilor și libertăților constituționale, fără încălcarea drepturilor și libertăților celorlalți reprezintă, de altfel, un principiu consacrat de Constituția României, republicată (art. 57), ca și proporționalitatea aplicată în cazul restrângerii exercițiului unor drepturi (art. 53).

§3. Principiul permanenței și continuității în asigurarea interesului general

Acest principiu exprimă perenitatea activităților de organizare a executării și de executare în concret a legii, realizată de către administrația publică.

Menținerea echilibrului social și a ordinii publice impune satisfacerea anumitor interese generale, publice. Rațiunea existenței societății organizate statal nu poate fi înțeleasă fără satisfacerea unor nevoi comune, printr-o colaborare în comun a membrilor corpului social.

Administrația publică trebuie să fie continuă, promptă și energică deoarece ea reprezintă neconținutul statului, atât în exterior, cât și în interior.

Guvernanții sunt obligați să organizeze acțiuni de menținere a ordinii publice și să gireze servicii publice fără de care societatea nu ar putea exista.

„În societatea omenească – constată E.D. Tarangul² – există anumite nevoi, de interes general, adică nevoia de liniște și siguranță, nevoia de asistență medi-

¹ Ibidem, p. 48.

² Op. cit., p. 4.

cală, nevoia de cultură etc. Aceste nevoi, dacă nu ar fi satisfăcute, toată viața socială ar suferi și s-ar dezechilibra. Ele trebuie satisfăcute în mod regulat și continuu. Statul trebuie să intervină și să organizeze aceste activități pentru a asigura pacea și echilibrul social.”

Tocmai pentru a asigura desfășurarea regulată și continuă a acțiunii sale, administrația publică se bucură de un regim juridic special, regimul administrativ, care îi permite să efectueze acte unilaterale, în regim derogatoriu de la dreptul comun.

„În principiu, constată profesorul E.D. Tarangul¹, orice fel de activitate, deci și cea în interesul general, este lăsată pe seama inițiativei particulare. De exemplu, aprovizionarea populației cu alimente, cu lemne, cu îmbrăcăminte sau cu medicamente sunt, fără îndoială, activități de o importanță covârșitoare pentru interesul general. Totuși ele sunt, de regulă, lăsate pe seama particularilor.

Dacă, însă, statul constată că inițiativa particulară nu mai oferă destule garanții pentru o bună și regulată satisfacere a intereselor și nevoilor generale (...), atunci el ia această activitate asupra sa și o transformă într-un serviciu public”.

Desigur, în viziunea actuală asupra administrației publice, caracterul regulat și continuu vizează toate acțiunile acesteia prin care se organizează executarea și se execută în concret legea, nu numai serviciul public.

În sistemul constituțional actual, continuitatea acțiunii guvernamentale își găsește corespondent și în art. 110 alin. (4) din Legea fundamentală, care prorogă atribuțiile Guvernului al cărui mandat a încetat până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, dată la care începe exercițiul noului mandat. În aceste circumstanțe, Constituția limitează exercitarea atribuțiilor de către Guvernul al cărui mandat a încetat, la administrarea treburilor publice, deci îndeosebi la activitatea de conducere generală a administrației publice, pentru asigurarea continuității acesteia.²

Față de un peisaj politic schimbător, administrația publică reprezintă continuitatea, permanența și stabilitatea, ceea ce îi sporește influența asupra societății.

§4. Principiul subsidiarității

Tot mai frecvent, în limbajul analiștilor politici din România este utilizată noțiunea de subsidiaritate ca deziderat al unei acțiuni publice eficiente și ca mijloc de repartizare eficientă a competențelor între puterea centrală și activitățile administrației publice locale.

¹ Ibidem.

² Pentru alte exemplificări, a se vedea și E. Bălan, M. Bonteanu, *Repere administrative*, Ed. Fundației „România de Măine”, București, 2001, p. 63-67.

Subsidiaritatea are la bază ideea fundamentală în conformitate cu care decizia în ceea ce privește realizarea propriilor interese trebuie să aparțină persoanei, comunității, care sunt cele mai apropiate de nivelul de aplicare a deciziei.

Acest principiu încearcă să răspundă unor nevoi de reșezare instituțională și de evoluție socială și, pe de altă parte, unei nevoi de participare mai activă a cetățenilor la luarea unor decizii prin coborârea nivelului de luare a acestora cât mai aproape de probleme concrete.

Principiul subsidiarității își găsește o definiție în Carta Europeană a Autonomiei Locale, care stipulează în art. 4, intitulat: „Întinderea autonomiei locale”: „Exercitarea responsabilităților publice trebuie, de o manieră generală, să revină, de preferință, autorităților celor mai apropiate de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină seama de amploarea și de natura sarcinii, precum și de cerințele de eficacitate și de economie”.

Expunându-și filozofia care constă în alegerea eșalonului local sau regional ca nivel privilegiat de exercitare a competențelor publice administrative, aceasta fiind conformă cu idealurile democratice care stau la baza modului său de acțiune, Consiliul Europei și-a definit această alegere pe termen lung, trasându-i o serie de orientări cum sunt¹:

- principiul subsidiarității este un principiu permanent de acțiune care trebuie să fie luat în considerație de legislatori și guverne mai ales în momente de realizare a reformelor sectoriale;

- principiul subsidiarității este un principiu esențial politic pentru că el are în vedere apropierea cât mai mult posibil a deciziei de cetățeni. În acest context, trebuie să distingem caracterul necesar politic al descentralizării, care nu se poate extinde decât în favoarea autorităților alese ce au competențe proprii, de preferat competențelor delegate;

- dincolo de enunțarea principiului, aplicabilitatea sa în procesul de repartizare a competențelor impune menținerea prin lege, pentru fiecare nivel, a unui nucleu dur de competențe proprii, chiar și cu riscul de a repune în discuție modalitățile de cooperare între niveluri;

- colectivitățile, chiar cele de la același nivel, nu pot să pretindă exercitarea acelorași competențe datorită inegalităților de resurse și de talie.

Statul trebuie să reducă inegalitățile cele mai mari prin redistribuirea bugetare. Chemat să se pronunțe asupra unei reforme structurale prin coborârea la nivelele inferioare ale competențelor, statul poate, în același timp, să acorde autorităților locale libertatea de a revendica sau de a renunța la anumite competențe, toate acestea putând avea un caracter experimental. Principiul subsidiarității cere, în același timp, accesul colectivităților locale și regionale la definirea propriilor lor puteri, invitându-le să recurgă la metoda contractuală în funcționarea lor. Pe de altă parte, trebuie alcătuite proceduri speciale adaptate pentru a veghea la aplica-

¹ A se vedea C. Bădescu, I. Alexandru, *Introducere în studiul procesului de cooperare interregională*, Ed. Sylvi, București, 1997, p. 78-79.

rea acestui principiu, astfel ca acestea să fie supuse unui control permanent, exercitat de stat care este chemat să interpreteze și să vegheze la corecta sa aplicare.

Descentralizarea realizată prin aplicarea principiului subsidiarității se înscrie într-o politică generală, în care, în paralel cu tendința de reducere a sferei de intervenție statală, individul și nevoile sale, mai ales în ceea ce privește echilibrul între furnizarea de servicii și obligațiunile financiare ce le corespund – reprezintă finalitatea acțiunii administrației publice.

Alături de cele relevate anterior, doctrina mai recunoaște drept principii călăuzitoare ale administrației publice și altele, precum:

- principiul subordonării administrației interesului general;
- principiul motivării;
- principiul transparenței;
- principiul participării societății civile la fundamentarea deciziilor administrației publice;
- principiul egalității în fața administrației ș.a.

§5. Principiile bunei administrări

Principiile consacrate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în vederea asigurării unei bune administrări pot fi sistematizate în patru grupe principale: *încredere și predictibilitate, deschidere și transparență, responsabilitate, eficiență și eficacitate*.

A. *Încrederea și predictibilitatea* sunt principii care vizează eradicarea arbitrarului din afacerile publice și pot fi identificate prin certitudine și securitate juridică în acțiunile administrative.

Sub această titulatură sunt reunite, de fapt, o serie de principii (principiul legalității; proporționalității; corectitudinea procedurală; termenul limită; profesionalismul și integritatea în serviciul public; imparțialitatea și independența profesională), acestea formând și dând naștere acestui principiu general, precum și alte reguli enunțate și statuate prin deciziile Curții de Justiție Europene.

Principiul administrației prin lege presupune ca administrația publică să își desfășoare responsabilitățile conform legislației în vigoare, respectând regulile și principiile generale și în conformitate cu criteriile interpretative produse de curțile de justiție.

Principiul proporționalității și aplicarea sa au ca efect direct evitarea abuzului de putere publică, utilizarea în exces a puterii discreționare.

Puterea discreționară apare în principal ca substituent al lipsei prevederilor legislative în anumite cazuri date, dar chiar dacă nu există reglementări clare asupra puterii discreționare a administrației, curțile judecătorești au elaborat o doctrină specifică care conține diferite principii, cu scopul de a constrânge executarea puterii discreționare.

Hotărârea dată de Curtea de Justiție Europeană în cazul *Technische Universität München contra Hauptyollamt München-Mitte*¹, la 21 noiembrie 1991, creează obligații pentru autoritățile publice care trebuie să acționeze numai cu bună-credință, urmărind interesul public într-o manieră rezonabilă, urmând proceduri corecte, respectând cerințele nediscriminării și urmărind noțiunea proporționalității.

Un alt principiu este cel al *corectitudinii procedurale*, procedurile trebuind să aplice legea în mod clar și imparțial, respectându-se valorile sociale.

Termenul limită în cadrul procedurilor este, de asemenea, subliniat, întârzierile în luarea deciziilor sau în finalizarea procedurilor administrative putând afecta negativ atât interesul public, cât și cel privat, principiul fiind stipulat în cazul *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied et Technische Unie contra Comisiei*.

Profesionalismul și integritatea profesională în serviciul public creează premisele pentru o mai bună încredere în administrația publică.

Integritatea în serviciul public pleacă de la alte două premise – *imparțialitate* (de exemplu, absența preferințelor personale) și *independență* (lipsa presiunilor, ambițiilor politice sau profesionale necontrolate), integritatea profesională afectând direct și contribuind decisiv la încrederea publică în activitatea desfășurată de administrație.

B. Deschiderea și transparența sugerează faptul că administrația este dispusă să accepte un punct de vedere din afara ei, în timp ce transparența semnifică gradul de deschidere în cazul unui scrutin sau al unei verificări². Principiul este prevăzut în Tratatul asupra Uniunii Europene (art. 1 alin. 2): „deciziile sunt luate în cel mai mare respect posibil față de principiile deschiderii și apropierii față de cetățeni”.

Deschiderea și transparența în administrația publică se realizează prin obligația la care sunt supuse autoritățile publice de a face cunoscute motivele deciziilor adoptate. Curtea Europeană de Justiție a arătat că motivația trebuie să transmită elementele de bază ale procedurii administrative aplicabile și să aibă un grad de justificare suficient pentru a i se permite unei părți interesate să solicite un recurs.

Transparența procesului decizional în instituțiile europene este garantată de prevederile Regulamentului nr. 1049/2001 al Parlamentului European și Consiliului din 30 mai, transparența asigurând participarea cetățenilor la procesul decizional și garantând legitimitatea, eficacitatea și responsabilitatea administrației în relația cu cetățenii.

La nivelul Uniunii Europene, măsurile adoptate în vederea creșterii gradului de transparență și deschidere, subliniază clar importanța acestor două principii,

¹ *Technische Universität München contra Hauptyollamt München-Mitte*, 21 noiembrie 1991; C-269-90, *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied et Technische Unie contra Comisiei*, 16 decembrie 2003, joined cases T-5-00 și T-6-00.

² A se vedea Sigma Papers, nr. 27.

inițiativa Europeană cu Privire la Transparență (ETI)¹, notând că „transparența a trecut de la stadiul de subiect al dezbaterilor publice, pe agenda prioritară a politicienilor europeni, atingerea unui grad cât mai ridicat de deschidere și transparență fiind unul din obiectivele de bază ale Comisiei în perioada 2005-2008”.

C. Responsabilitatea. În dreptul administrativ, răspunderea presupune ca orice organism reprezentativ să răspundă de actele sale în fața unei alte autorități administrative, legislative sau juridice (cât și că nicio autoritate nu este scutită de scrutine sau verificări din partea altor autorități).

Aceasta se poate realiza prin mai multe mecanisme², prin curți de justiție, prin apeluri la corpuri administrative superioare, de către un funcționar însărcinat cu sondarea opiniei publice, inspecțiile comisiilor speciale sau scrutinul unei comisii parlamentare.

Procedurile principale prin care se verifică gradul de responsabilitate urmăresc în primul rând modalitatea în care se respectă principiile europene impuse administrației publice de către funcționarii publici și autoritățile publice și, de asemenea, cât de strict sunt urmate procedurile legale specifice administrației.

Răspunderea este instrumentul prin intermediul căruia se verifică dacă principii precum respectarea legii, deschiderea, transparența, imparțialitatea și egalitatea în fața legii sunt respectate. De asemenea, controlul vizează respectarea prevederilor legale specifice administrației.

Procesul de supraveghere apare ca parte a principiului administrării prin lege, fiind esențial pentru a se respecta interesul public cât și cel individual.

D. Eficiența și eficacitatea sunt strâns legate de managementul serviciului public. Eficiența reprezintă raportul dintre rezultatul obținut și mijloacele angajate. Eficacitatea se referă la raportul dintre rezultatul obținut și obiectivul care trebuie atins³. Acest concept presupune, mai întâi stabilirea în prealabil a unui obiectiv și, apoi, măsurarea, estimarea rezultatului obținut⁴.

Eficacitatea presupune performanțe ale administrației publice în vederea atingerii scopurilor propuse respectându-se dispozițiile legale. Aplicarea eficacității în administrația publică constă în analizarea și evaluarea politicilor publice și asigurarea că acestea sunt corect implementate atât de către administrație cât și de către funcționarii publici.

Legislația europeană prevede inclusiv necesitatea unei administrații eficiente, existând în acest sens o decizie a Curții de Justiție⁵.

În jurul acestor principii, în special în cazul eficienței există dezbateri, dat fiind faptul că eficiența, ca valoare managerială, poate părea în conflict cu legea și procedurile, managerii publici considerând uneori procedurile legale ca inamici ai eficienței.

¹ Lansată la 3 martie 2005.

² P. Mathijsen, Compendiu de drept european, ed. a 7-a, Ed. Club Europa, 2002, p. 35.

³ I. Alexandru, Drept administrativ european, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 175.

⁴ L. Matei, Management public, Ed. Economică, 2001, p. 195.

⁵ C. 68-81, *Comisia contra Belgia*, 1982.

După cum bine știm reglementările care privesc structurile și principiile care guvernează administrația publică în statele membre ale Uniunii Europene aparțin statelor membre, reprezentând un domeniu în care autoritatea este deținută de către parlamentele și guvernele acelor state.

Cu toate acestea, importante documente au fost dezvoltate la nivel internațional, documente care reglementează valori comune pentru oficialii administrațiilor instituțiilor internaționale, precum și pentru funcționarii civili ai Uniunii Europene, documente care privesc inclusiv divizarea puterilor între autoritățile europene, naționale, locale sau regionale, precum și aspecte de procedură ce privesc relațiile dintre autorități și cetățeni.

La nivel național, în țări ca Austria, Belgia, Danemarca, Ungaria, Polonia, Portugalia și Spania, principiile au fost sistematizate și incluse în instituții și proceduri administrative. Persoanele implicate în actul administrativ sunt obligate prin lege să se conformeze acestor principii legale, respectarea lor fiind controlată. Spre exemplu, ultimul principiu formulat – eficiența și eficacitatea administrației publice poate fi întâlnit în unele constituții vest europene, exemplul cel mai recent fiind Spania – 1972, unde principiul eficienței și eficacității apare alături de alte principii constituționale ca respectarea legii, imparțialitatea, transparența.

În alte țării ale Uniunii, ca Belgia, Franța, Irlanda și Marea Britanie aceste principii nu au fost sistematizate, ele regăsindu-se în diverse părți ale legislației, în diferite acte ale Parlamentului sau la curțile judecătorești care se pronunță în litigii ce privesc administrația publică.

Existența unor principii comune ale administrației publice la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene, este de esență, aceste principii reprezentând fundamentul și condițiile pentru existența unui „spațiu administrativ european”, creând premisele pentru realizarea conceptului de „model al administrației europene”.

Capitolul II

Mediul juridic al administrației publice

Secțiunea 1. Aspecte generale

Administrația publică este organizată și funcționează pe baza prevederilor unor norme juridice.

Administrația – ca fenomen social – corespunde unei ordonări a societății organizate în stat. De aceea, consideră J.M. Aubry¹, este foarte greu, dacă nu imposibil, ca administrația să fie separată de drept.

Activitatea și organizarea administrației publice sunt determinate de normele de drept care le reglementează.

Pe de altă parte, administrației îi revine sarcina de a pune în executare prevederile diferitelor reglementări elaborate de puterea legiuitoare sau de administrația însăși, ca norme subsidiare legii.

În acest fel se poate observa că administrația publică reprezintă ea însăși un mediu juridic, pentru că „este expresie a normelor juridice care îi reglementează organizarea și activitatea și este și instrument al normelor juridice pe care le execută sau le emite chiar”².

Principiul legalității reprezintă un principiu fundamental care stă la baza fenomenului administrativ și căruia i se subordonează acțiunea administrativă.

Conform acestui principiu, atât sub aspect material, ca activitate, cât și sub aspect formal, ca sistem de organizare, administrația publică trebuie să se întemeieze pe lege, care reprezintă o condiție și o bază de referință în aprecierea acesteia.

Scopul fundamental al administrației publice este acela de a asigura realizarea interesului public exprimat de voința poporului suveran transpusă în lege.

Complexitatea și diversitatea sarcinilor care revin administrației publice, varietatea acțiunilor acesteia presupun aplicarea unor reglementări juridice diferențiate, aparținând mai multor ramuri de drept, ba chiar a unor regimuri juridice diferite pentru diverse categorii de acțiuni.

Astfel, acțiunile administrației publice pot fi guvernate de la normele dreptului public până la normele dreptului privat. Atunci când pune în valoare bunurile domeniului privat, administrația publică se va alinia dispozițiilor dreptului

¹ Le milieu juridique, *Traité de science administrative*, Mouton, Paris, 1966, p. 177 și urm.

² Al. Negoită, *Știința administrației*, E.D.P., București, 1977, p. 41.

civil sau comercial, aplicându-i-se regimul juridic comun, bazat pe autonomia de voință și egalitate a părților în raportul juridic. În majoritatea acțiunilor sale însă, administrația publică se supune regimului juridic de drept public. Astfel, eliberarea unei autorizații sau prestarea unui serviciu public presupun aplicarea normelor dreptului administrativ, regim juridic care permite administrației publice să emită acte unilaterale, obligatorii pentru terți.

Se poate constata faptul că nu există identitate între sfera normelor juridice aplicabile administrației publice și sfera normelor dreptului administrativ, nefiind valabilă teza care califică dreptul administrativ ca totalitate a normelor aplicabile administrației publice. Numai reglementările juridice care guvernează acțiunea administrației publice în regim juridic administrativ formează ramura dreptului administrativ, administrației publice aplicându-i-se însă norme juridice aparținând mai multor ramuri de drept.

Secțiunea a 2-a. Dreptul administrativ – ramură a dreptului public

Relațiile sociale, în aplicarea și dezvoltarea lor, sunt reglementate de o varietate de norme (politice, morale, religioase, juridice). Dintre acestea, obiect al cercetării noastre îl fac normele juridice și sistemul acestora, din categoria cărora vom analiza normele dreptului administrativ.

Criteriul fundamental utilizat în sistematizarea normelor juridice și constituirea acestora în sistem îl reprezintă obiectul reglementării juridice – categoria de relații sociale care cad sub incidența unei grupări unitare de norme juridice.

Studierea sistemului dreptului are o mare importanță teoretică și practică. Cunoașterea sistemului dreptului contribuie la perfecționarea aplicării și interpretării acestuia, evidențiindu-se legăturile și interdependențele dintre diferitele norme și instituții juridice.

Acest sistem permite distincția dintre ramurile de drept. Caracterul propriu și unitar, precum specificitatea relațiilor sociale dintr-un anumit domeniu sau sector de activitate, impun reglementarea acestora de o categorie aparte de norme. Această situație se regăsește și în cazul dreptului administrativ, ramură ce cuprinde normele juridice fundamentale care reglementează administrația publică: organizarea sistemului autorităților administrației publice, relațiile dintre aceste autorități sau dintre ele și alte organe ale statului, precum și modalitățile de exercitare a competenței cu care sunt înzestrate autoritățile administrației publice.

În sistemul politico-juridic românesc, dreptul care reglementează principalele relații sociale din domeniul administrației publice nu este cel privat. Pornind de la premisa că satisfacerea interesului general, ce constituie scopul activității administrative, necesită aplicarea unui drept specific, au fost instituite norme juridice care acordă administrației puteri mai mari, pe care dreptul privat nu le conferă, norme care alcătuiesc dreptul administrativ.

Metoda de reglementare a raporturilor juridice de către normele dreptului administrativ este aceea a deciziei unilaterale, având un caracter imperativ și bazându-se pe inegalitatea părților raportului juridic.

În doctrină se consideră că obiectul reglementării reprezintă criteriul obiectiv de formare a ramurii de drept, iar metoda, criteriul subiectiv, determinat de voința legiuitorului, respectiv interesul forțelor politice care conduc societatea. Prin îmbinarea acestor două criterii, se explică de ce, în unele cazuri, relațiile sociale de același tip sunt reglementate de ramuri de drept distincte sau de ce aceeași metodă de reglementare se folosește de către mai multe ramuri de drept, ori de ce, în cadrul aceleiași ramuri de drept se folosesc mai multe metode¹.

Dintre diviziunile dreptului cunoscute în doctrină, cea mai însemnată este aceea care împarte dreptul în public și privat. Așa cum arată M. Djuvara², deosebirea dintre dreptul public și cel privat este foarte veche. Ea se găsește formulată în dreptul roman, între alții de către jurisconsultul Ulpian. După cum interesul normei privește statul sau un particular, ne vom afla în fața unei norme de drept public sau în fața uneia de drept privat. Organizarea puterilor publice sau a serviciilor publice ar interesa mai ales statul, pe când normele referitoare la familie, la contracte și la responsabilitatea obișnuită între particulari ar fi de drept privat. Potrivit acestei diviziuni, așa cum s-a relevat în capitolul anterior, din prima grupă fac parte dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul financiar, dreptul penal, dreptul procesual (penal și civil), dreptul internațional public, iar din grupa dreptului privat, celelalte ramuri – dreptul civil, dreptul comercial, dreptul internațional privat etc. Dar, o asemenea concepție, așa cum remarcă M. Djuvara, nu este cu desăvârșire exactă, deoarece „interesul individului este nemăsurat mai mare în toate normele privitoare la stat”. Respectarea dreptului sub toate formele sale interesează, în primul rând, întreaga societate, căci aceasta nu ar putea exista, dacă respectul dreptului nu ar exista.

Doctrina clasică relevă interdependențele existente între cele două diviziuni ale dreptului. Astfel, M. Djuvara arată că dreptul public domină tot mai mult dreptul privat. La rândul său, dreptul privat exercită o influență mai mare asupra dreptului public.

Tot astfel, deși există norme juridice aparținând unor ramuri distincte aplicabile administrației publice, între acestea există strânse legături, aplicarea unora implicând conexarea cu aplicarea altora, din diferite ramuri ale dreptului.

Obiectul și metoda de reglementare impun dreptul administrativ ca ramură a dreptului public care cuprinde norme juridice ce privesc procesul de aplicare a legii și a celorlalte acte normative cu putere de lege.

¹ A se vedea și I. Ceterchi, I. Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All, București, 1993, p. 77.

² M. Djuvara, *Teoria generală a dreptului*, vol. I, Ed. All, București, 1995, p. 155 și urm.

Secțiunea a 3-a. Normele juridice de drept administrativ

Potrivit prof. Al. Negoită¹, elementul central al relațiilor sociale reglementate de normele dreptului administrativ este alcătuit de organizarea și exercitarea competenței, pe baza și în executarea legii, de către organele administrației publice.

O primă categorie de norme juridice care compun ramura dreptului administrativ se referă la relațiile sociale care privesc alcătuirea structurilor administrației publice, legăturile dintre acestea și constituirea lor în sistem, organizarea exercitării competențelor administrației publice prin diferite organe ale acestora. De asemenea, în această categorie se includ și normele care reglementează accesul la funcția publică, precum și răspunderea funcționarilor publici.

Acțiunea administrației publice în exercitarea competenței și modalitățile de exercitare a acesteia fac obiectul altei categorii de norme juridice ale dreptului administrativ. Procedura activității structurilor administrației publice cuprinde, ca modalități de exercitare a competenței, actul administrativ, contractul administrativ, cuprinde dispoziții referitoare la reglementarea relațiilor sociale privind organizarea și efectuarea controlului pentru exercitarea competenței în regim administrativ, precum și cele referitoare la răspunderea juridică atrasă de încălcarea lor.

Profesorul A. Iorgovan² consideră ca fiind un criteriu necesar de luat în seamă în clasificarea normelor juridice ale dreptului administrativ și criteriul funcției acestei ramuri de drept, care se realizează prin norma respectivă. Astfel, autorul citat distinge:

- a) norme organice;
- b) norme de structurare în sistem a altor categorii de norme juridice;
- c) norme de garantare a aplicației altor categorii de norme juridice;
- d) norme de apărare a valorilor sociale cu caracter generic (dar neesențiale) pentru societate – normele contravenționale;
- e) normele de contencios administrativ.

Ca oricare norme de drept, și normele dreptului administrativ au o structură logico-juridică, cuprinzând ca elemente: *ipoteza*, *dispoziția* și *sanctiunea*.

Ipoteza normei de drept administrativ este de obicei mai dezvoltată, pentru a oferi subiectelor raporturilor juridice elemente suficiente în vederea identificării cadrului legal al acțiunii lor, cât și asupra interesului general ce trebuie prezentat.

După modul de determinare, ipoteza normei juridice administrative poate fi *absolut determinată* sau *relativ determinată*.

Teoria generală a dreptului consideră că ipoteza este absolut determinată atunci când aceasta relevă cu exactitate împrejurările în care se va aplica dispoziția normei, situație în care subiectul activ al raportului juridic de drept administrativ nu poate decât să verifice și să ateste, ori să ia act și să confirme.

¹ Drept administrativ, Ed. Sylvi, București, 1996, p. 35.

² A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. Nemira, București, 1996, p. 150.

În această situație, se consideră că suntem în fața unei competențe *legate* a subiectului activ.

Ipozeza relativ determinată este aceea care prevede numai împrejurările generale în care se aplică norma juridică, situația lor urmând a fi stabilită de către organul care o aplică. În doctrină se consideră că, în aceste cazuri, suntem în situația unei competențe *cu drept de apreciere*, atunci când se manifestă puterea discreționară a administrației. Această situație se poate conjuga cu o dispoziție permisivă, care să prevadă numai facultatea de a acționa sau, lăsând la latitudinea subiectelor de drept, să facă sau să nu facă anumite acțiuni.

Integrându-se în domeniul permisivului, teritoriul discreționar al alegerii rămâne mărginit de normele prohibite, pe când arbitrariul presupune, în fapt, absența oricărei prohibiții pentru decident.

Subliniem însă faptul că specific pentru normele dreptului administrativ este caracterul imperativ al dispoziției, determinat de relațiile sociale care fac obiect de reglementare a acestor norme, relații de realizare a voinței poporului transpusă în lege.

Sanțiunea normei de drept administrativ poate fi *determinată, relativ determinată, alternativă sau cumulativă*.

A. Iorgovan¹ identifică următoarele forme principale ale sancțiunii normei de drept administrativ: a) sancțiuni administrativ-disciplinare (de exemplu: destituirea din funcție, revocarea alegerii, dizolvarea, mutarea disciplinară etc.); b) sancțiuni administrativ-contravenționale (amenda, avertismentul, închisoarea contravențională, confiscarea bunurilor etc.); c) sancțiuni administrativ-patrimoniale (obligarea la repararea prejudiciului produs printr-o daună materială sau morală); d) măsuri de constrângere cu caracter nesancționator: de protecție a unor interese personale sau publice, de prevenire sau de combatere a unor fapte antisociale (de exemplu: reținerea unei persoane, stocarea de bunuri, obligarea la tratament medical etc.); e) măsuri de executare silită, adică de înfrângere a unei rezistenței fizice (diferite acțiuni în forță ale poliției, imobilizarea unei persoane, demolarea sau desființarea unor construcții etc.); f) măsuri cu privire la actele juridice (anulări, suspendări, căi de atac etc.).

Secțiunea a 4-a. Izvoarele dreptului administrativ

Analiza izvoarelor dreptului pune în lumină două accepțiuni ale acestei noțiuni: *izvoare materiale* și *izvoare formale*.

Izvoarele materiale ale dreptului, denumite și izvoare reale, reprezintă factorii sociali, economici, culturali, ideologici etc., care dau conținut concret dreptului pozitiv, concentrând nevoile reale ale vieții și relevându-se legiuitorului sub for-

¹ Ibidem, p. 144.

ma unor comandamente sociale ori a unui set de politici publice pe care deținătorul puterii dorește să le implementeze. Studiul acestora prezintă importanță atât în procesul investigației teoretice a fenomenului juridic, cât și în cadrul complex al activității practice de creare a dreptului, realizându-se printr-o abordare multidisplinară. Știința dreptului investighează izvoarele formale ale dreptului, ca forme de exprimare concretă a normelor juridice care au un caracter abstract.

Normele juridice sunt cuprinse în acte juridice cu caracter normativ, care devin astfel izvoare formale ale dreptului. Izvoarele formale ale dreptului administrativ sunt considerate de doctrina juridică a fi următoarele:

a) *Constituția-legea fundamentală* care stă la baza reglementărilor din toate ramurile de drept;

Pentru dreptul administrativ, Constituția reprezintă izvorul normelor care stabilesc prerogativele fundamentale ale administrației publice, finalitatea demersului administrativ;

b) *Legea*. Atât legile organice, cât și cele ordinare pot fi izvoare ale dreptului administrativ atunci când cuprind norme juridice care reglementează relații sociale care fac obiectul administrației publice;

c) *Ordonanțele guvernului* sunt acte de putere care cuprind norme de forță juridică a legii, putând, de asemenea, reglementa relații sociale din sfera administrației publice;

d) *Hotărârile guvernului* cu caracter normativ;

e) *Ordinele și instrucțiunile* administrației ministeriale;

f) *Ordinele cu conținut normativ* emise de către prefecții județelor;

g) *Hotărârile* consiliilor județene, municipale, orașenești și comunale.

Caracterul de act normativ și, implicit, de izvor de drept al *decretului președintelui* României și al *dispoziției primarului* a generat controverse în literatura de specialitate¹.

Secțiunea a 5-a. Raporturile juridice de drept administrativ

În activitatea zilnică de realizare a propriilor interese, oamenii (în mod individual sau ca subiecte colective) intră în diverse relații sociale. Acele relații care sunt de natură să asigure stabilitatea societății, prin desfășurarea lor după anumite reguli, au fost reglementate juridic de către legiuitor.

Relațiile sociale reglementate normativ îmbracă forma raporturilor juridice.

Ca urmare, nu orice relație socială devine un raport juridic, ci numai acelea care sunt reglementate printr-o normă juridică și care s-au născut ca urmare a producerii unui fapt juridic.

¹ A se vedea A. Iorgovan, op. cit., p. 136-137.

Nicolae Popa definește raportul juridic ca fiind „acea legătură socială reglementată de norma juridică, conținând un sistem de interacțiune reciprocă între participanți determinați, legătură ce este susceptibilă a fi apărută pe calea coerciției statale”¹.

Premisele apariției unui raport juridic sunt existența normei juridice și a faptului juridic, precum și a subiectelor raportului.

Între subiecte se stabilește relația socială reglementată juridic.

Prin intermediul normei juridice se determină conduita subiectelor raportului juridic concret, întinderea drepturilor și obligațiilor acestora, momentul nașterii, modificării și stingerii raportului respectiv etc.

Faptele juridice sunt acțiuni sau evenimente de producerea cărora legea leagă nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice. La rândul lor, în funcție de prezența sau absența voinței umane care contribuie la producerea lor, faptele juridice se împart în evenimente și acțiuni.

În literatura juridică evenimentele sunt înțelese ca fiind acele fapte care se produc independent de voința umană, ele realizând modificări în lumea materială de care legea leagă nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice. Asemenea evenimente pot fi: calamitățile naturale, nașterea unei persoane, moartea ș.a.

Acțiunile sunt rezultatul manifestării de voință a oamenilor concretizate în fapte comise sau omise care generează, modifică sau sting raporturi juridice concrete. Acțiunile pot fi licite, când sunt conforme cu conduita prescrisă de lege, sau ilicite când contravin acestei conduite și, deci, actului normativ.

Cea mai răspândită formă de realizare a acțiunilor este actul juridic.

Actul juridic este definit ca fiind o manifestare de voință realizată în scopul de a produce efecte juridice, respectiv de a da naștere, a modifica sau a stinge un raport juridic concret.

În practică, actele juridice sunt încheiate de persoanele fizice sau juridice în vederea realizării propriilor interese (spre exemplu, un contract de vânzare-cumpărare a unui imobil).

În structura raportului juridic, lucrările de teoria generală a dreptului identifică următoarele elemente: subiectele, conținutul sau obiectul.

Conținutul raportului juridic este format din ansamblul dreptului și obligațiilor subiectelor într-un raport juridic determinat, drepturi și obligații prevăzute de norme juridice. În conținutul raportului juridic se reflectă legătura indisolubilă dintre *norma agendi* – regula de drept care determină conduita posibilă și datorată – și *facultas agendi* – dreptul unui participant la raportul juridic².

Prin obiect al raportului juridic se înțeleg acțiunile sau inacțiunile pe care titularii drepturilor și obligațiilor le întreprind în procesul derulării raportului juridic.

Normele dreptului au un caracter abstract. Transpunerea lor în viață se realizează prin intermediul raporturilor juridice, care sunt definite în teoria generală a dreptului ca fiind relații sociale reglementate de normele juridice.

¹ N. Popa, Teoria generală a dreptului, Ed. Proarcadia, București, 1993, p. 287.

² Ibidem, p. 307-312.

I. Ceterchi și I. Craiovan definesc raportul juridic ca fiind „un raport social, concret-istoric, volițional, reglementat de norma juridică, în cadrul căruia participării se manifestă ca titulari de drepturi și obligații prin exercitarea cărora se realizează finalitatea normei juridice”¹.

Raportului juridic îi pot fi asociate premise și elemente. Teoria generală recunoaște ca fiind premise ale oricărui raport juridic: norma juridică, subiectele și faptul juridic, iar în categoria elementelor sunt incluse: subiectele, conținutul și obiectul raportului.

Ne vom opri în continuare asupra particularităților pe care le prezintă raporturile juridice de drept administrativ.

În legătură cu izvorul raportului juridic, în literatura de specialitate s-au conturat două teorii divergente.

Majoritatea specialiștilor în teoria generală a dreptului susțin opinia potrivit căreia raportul juridic concret se poate naște numai prin producerea unui fapt juridic, un eveniment sau o acțiune umană de care legea leagă producerea de efecte juridice.

Într-o altă teorie se susține că raportul juridic se poate naște direct din norma juridică². Adepții acestei teorii susțin ideea existenței raporturilor juridice de conformare care se nasc din normele juridice prohibitive. În această situație, realizarea prescripției normelor juridice se înfăptuiește de bunăvoie, prin conformare, în cadrul unui raport juridic izvorât direct din norma de drept, iar numai în ipoteza încălcării dispoziției, realizarea dreptului având loc prin constrângere, în cadrul unui raport „de conflict”.

Cu privire la subiectele raportului juridic de drept administrativ, reținem particularitatea că întotdeauna subiectul activ este un purtător al autorității publice. În această ipostază pot fi: autorități publice, instituții publice, regii autonome, servicii publice, organe, agenții etc. Diversitatea terminologică impune, în opinia noastră, pentru a nu evoca doar o latură – aceea de dispoziție sau de prestație – a activității acestora și pentru eliminarea confuziilor, utilizarea categoriei de *persoană administrativă*. Opțiunea noastră pleacă de la premisa că în mod tradițional subiectul de drept poartă numele de persoană, calificativul administrativă impunându-se pentru a sublinia categoria raporturilor juridice în care se manifestă.

Aptitudinea subiectelor active de drept administrativ de a acționa pe baza și în executarea legii prin procedee de autoritate (de putere publică) este dată de înzestrarea acestora cu competență. Competența persoanelor administrative apare sub forma unor atribuții pe care le au aceste subiecte de drept și potrivit cărora pot face acte administrative, contracte administrative, operațiuni administrative sau tehnico-materiale.

¹ I. Ceterchi, I. Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All, București, 1998, p. 98.

² Pentru detalii, a se vedea A. Iorgovan, *Drept administrativ*, vol. I, Ed. „Hercules”, 1993, p. 152-153.

Atribuțiile persoanelor administrative reprezintă drepturile și obligațiile cu care acestea sunt învestite legal. Drepturile și obligațiile subiecților alcătuiesc conținutul raportului juridic.

Subiectul activ al raportului juridic de drept administrativ poate pretinde subiectului pasiv, pe baza și în conformitate cu prescripțiile legale, să desfășoare o anumită activitate; să aibă o anumită conduită. Subiectele pasive – cei administrați – au obligație corelativă de a respecta și îndeplini cerințele legii și ale actelor juridice adoptate pe baza și în executarea acesteia.

Drepturile persoanelor administrative, din conținutul raporturilor de drept administrativ, se exercită în vederea realizării unui interes public, general, determinat de scopul în care au fost înființate, precum și de sarcinile pe care le au de îndeplinit aceste persoane¹.

În exercitarea drepturilor lor izvorâte din competența legal constituită, persoanele administrative utilizează regimul de putere publică care le permite să impună voința lor în mod unilateral celor administrați.

Aceste drepturi (ca și obligațiile) nu pot fi transmise sau cedate altor persoane administrative decât în condițiile pe care legea le prevede expres, regulile de competență fiind de strictă interpretare.

Raporturi de drept administrativ se pot forma între subiecte aparținând sistemului administrației publice, dar și între acestea și subiecte situate în afara acestui sistem.

A. Raporturile de drept administrativ care se formează în cadrul sistemului administrației publice pot fi:

a) *raporturi de subordonare ierarhică* în cadrul cărora subiectul activ este titularul unei competențe care îi permite să se manifeste ca o autoritate ierarhic superioară față de celălalt subiect participant, care la rândul său face parte din sistemul administrației publice. În conținutul acestor raporturi, subiectul activ are dreptul de a exercita puterea de instrucție și control asupra subiectului pasiv. Așa cum relevă prof. Al. Negoită, exercitarea acestor competențe „asigură funcționalitatea sistemului administrației publice (...) și dă un anumit specific acestui sistem”².

b) *raporturi de colaborare și participare*. În cadrul acestor raporturi, subiectele, ambele având calitatea de persoane administrative, nu se mai află într-o relație de subordonare, ci pe poziții de egalitate juridică, conlucrând la îndeplinirea unor sarcini ale sistemului administrației publice.

c) *raporturi de autonomie administrativă*. Sunt raporturile care se nasc între stat și colectivitățile locale în legătură cu administrarea de către acestea din urmă a intereselor locale. În sistemul nostru constituțional, colectivităților locale li se recunoaște dreptul de a gestiona în nume propriu interesele generale ale membri-

¹ A se vedea R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p. 35-36.

² Al. Negoită, *Drept administrativ*, Ed. Sylvi, București, 1996, p. 45.

lor acestora, bucurându-se în acest fel de personalitate juridică proprie, de dreptul de a-și constitui autorități proprii autonome față de cele ale statului.

d) *raporturile de tutelă administrativă*. În această categorie se înscriu raporturile dintre Guvern, prin instituția prefectului ca reprezentant al său, și autoritățile locale.

În conținutul acestui raport juridic administrativ vom identifica dreptul prefectului de a verifica legalitatea actelor administrative ale autorităților locale și de a ataca la instanța de contencios administrativ actele considerate nelegale.

Un astfel de raport administrativ există și între Agenția Națională a Funcționarilor Publici și instituțiile publice în legătură cu actele care privesc funcția publică;

e) *raporturile de coordonare administrativă*. Sunt raporturi administrative intervenite între componente ale sistemului administrației publice în care o entitate fixează marile orientări strategice pe care entități inferioare ierarhic le aduc la îndeplinire într-un mod autonom și sub propria responsabilitate. Astfel, potrivit art. 107 alin. (1) din Constituția României, republicată: „Prim-ministrul conduce Guvernul și coordonează (s.n.) activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce le revin.”

Prim-ministrul conduce, așadar, acțiunile guvernamentale și coordonează funcțiile celorlalți miniștri fără a prejudicia competența și responsabilitatea directă a acestora în gestionarea lor¹.

Tot un astfel de raport administrativ apreciem că există și între prefect și serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, raport instituit potrivit art. 123 alin. (2) din Constituția României, republicată.

f) *raportul de control administrativ*. Un astfel de raport se naște între structurile de control administrativ specializat și entitățile supuse acestei forme de control.

B. Raporturile de drept administrativ care se formează între subiecte de drept care aparțin sistemului administrației publice și subiecte de drept aflate în afara acestui sistem se pot grupa în:

a) *raporturi juridice de conformare administrativă*. În cadrul acestor raporturi juridice, subiectul activ – persoană administrativă – se situează pe o poziție supraordonată față de celălalt subiect care are obligația să se conformeze, să îndeplinească prescripțiile legale. Și subiectului pasiv al acestor raporturi juridice îi sunt recunoscute drepturi, nu numai obligații, cum ar fi cel de a pretinde subiectelor active de a respecta Constituția și legea sau de a se plânge autorităților competente contra abuzurilor săvârșite de către persoanele administrative. Spre exemplu, consiliul local orășenesc adoptă un regulament al parcurilor, la prescripțiile căruia cetățenii trebuie să se conformeze în utilizarea comună a parcului.

b) *raporturi de utilizare a serviciilor publice*. În cadrul unor astfel de raporturi juridice, subiectele active se manifestă ca prestatori de servicii publice de interes

¹ A se vedea și M. Constantinescu ș.a., Constituția României revizuită, comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 180-189.

general, de care pot beneficia subiecte aflate în afara sistemului administrației publice.

c) *raporturi juridice de colaborare și participare a unor terți* la realizarea sarcinilor administrației publice.

În spațiul administrației publice pot activa, cu aprobarea și sub supravegherea unor persoane administrative, persoane fizice sau juridice care concură la realizarea unor servicii publice, a unor sarcini ale administrației. Este edificator exemplul unităților private de învățământ care reprezintă ceea ce literatura interbelică a numit stabilimente de utilitate publică. Intră în această categorie și alte persoane de drept privat cum sunt asociațiile, fundațiile, voluntari etc.

C. Raporturile administrative care se formează în interiorul persoanei administrative.

Vom include în această categorie raporturile de serviciu, ca raporturi juridice ce se instituie între o instituție publică și persoana legal investită într-o funcție publică constituită în cadrul instituției.

Secțiunea a 6-a. Persoana administrativă – subiect al raporturilor juridice de drept administrativ

Privită din perspectivă juridică activitatea omenească poate fi văzută ca o rețea de relații între persoane, relativ reglementate în mare parte de drept. Participanții la raporturile juridice au calitatea de subiecte ale acestora, fiind înzestrate cu capacitate juridică, adică aptitudinea de a avea drepturi și de a-și asuma obligații, săvârșind, eventual, acte juridice.

În opinia noastră, din perspectiva științei dreptului administrativ, nu există deosebiri de conținut între noțiunile de organ, autoritate, instituție publică etc., anterior enunțate, toate desemnând în fapt subiectul activ al raportului juridic de drept administrativ, pe care, pentru eliminarea confuziilor, convenim să fie desemnat prin noțiunea de persoană administrativă¹.

Etimologic, cuvântul persoană provine din limba latină, unde *persoana* desemna masca pe care și-o puneau actorii atunci când intrau în scenă pentru a juca un rol, iar *personatus* însemna mascat.

Jurisconsultii romani au întrebuințat cuvântul *persona* pentru a desemna personajul juridic, persoana care joacă un rol pe scena juridică fiind subiect de drepturi și obligații.

În limbajul juridic, prin personalitate se înțelege capacitatea cuiva de a fi subiect al unui raport juridic, de a avea drepturi și de a-și asuma obligații.

Capacitatea juridică reprezintă o noțiune tehnico-juridică care exprimă calitatea de subiect de drept.

¹ Noțiunea este evocată și de A. Iorgovan, op. cit., p. 36.

Fiind chemat să reglementeze raporturi sociale, dreptul nu se poate adresa decât oamenilor. Numai oamenii ca ființe individuale sau ca subiecte colective, organizații pot avea capacitate juridică, pot participa la raporturile juridice.

„De la început s-au recunoscut drepturi indivizilor, căci ei sunt realitățile care creează și viața socială și noțiunea de drept. Dar, tot de la început, s-a recunoscut șeful statului, în această calitate, anumite drepturi, necesare pentru a menține ordinea și organizarea de stat. Personalitatea statului este deci necesară: ea apare fără ca să se gândească cineva s-o creeze. Jurisconșulții romani considerau că statul, încă de la origini, a avut bunuri, creanțe sau datorii și putea să ia parte la toate actele juridice prin organul magistraților; pe lângă aceasta, aveau drepturi de comandă asupra tuturor locuitorilor.”¹

Administrația unui stat asigură funcționarea generală a unei societăți organizate statal, creând condițiile de organizare a executării voinței suverane a popoului exprimată în legi și de executare în concret a acesteia, în regim de putere publică, asigurând nevoile generale care vizează drepturi fundamentale ale cetățenilor, ordinea publică.

Având dreptul de a administra, statul are și mijloace corespunzătoare, recunoscându-i-se dreptul original de a comanda, alături de drepturile patrimoniale.

Așadar, pentru administrarea „treburilor” publice, colectivitatea statală dispune de puterea (dreptul) de a comanda tuturor și de a întrebuița constrângerea împotriva celor care nu se supun.

Întrucât statul exercită puterea de comandă (politică) asupra tuturor persoanelor care locuiesc în limitele teritoriului său, el a fost desemnat ca fiind persoana politico-teritorială.²

Făcând o comparație între personalitatea juridică de drept public și cea de drept privat, Paul Negulescu arată: „La persoanele morale de drept public, personalitatea este mai largă decât la persoanele de drept privat, în sensul că la persoanele de drept privat personalitatea presupune recunoașterea unor drepturi patrimoniale, singurele de care acestea au nevoie pentru realizarea scopului lor, pe când la persoanele morale de drept public, pe lângă drepturile patrimoniale, personalitatea cuprinde și drepturi de putere publică pe care, prin natura lor, le au aceste persoane”.³

Pentru ușurința administrării, statul a creat subdiviziuni teritoriale, cărora le-a recunoscut, în anumite limite, dreptul de a comanda (de putere publică), alături de o seamă de drepturi patrimoniale.

Putem aprecia că puterea, capacitatea de comandă administrativă aparține colectivității naționale, statale, în primul rând, care o încredințează spre exercitare statului.

¹ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român*, vol. I, București, Tipografiile Române Unite, 1925, p. 254.

² Ibidem.

³ Ibidem.

De asemenea, această putere – relativă la interesele locale – este recunoscută prin Constituție și prin lege colectivităților locale – județ, oraș, municipiu, comună – care o exercită prin autorități locale: consilii, primari.

În sprijinul celor de mai sus este și textul pct. 1 al art. 3 din Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”, adoptată de către Consiliul Europei la Strasbourg la data de 15 octombrie 1985: „Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a rezolva și a gestiona în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice”.

Alături de persoanele administrative teritoriale (persoane politico-teritoriale)¹: stat, județ, oraș, municipiu, comună, prin lege mai pot fi recunoscute și alte persoane administrative, rezultat al descentralizării pe servicii, cum ar fi instituțiile publice, dar și așa-numitele stabilimente publice², care administrează câte un astfel de serviciu (regiile autonome, în opinia unor autori).

Persoana administrativă este o persoană juridică (morală, în calificarea doctrinei interbelice) de drept public, capacitatea sa juridică fiind dominată de drepturile de putere publică, de comandă administrativă, care fac obiectul competenței.

Atât persoana fizică, cât și persoana juridică (morală) sunt creații ale ordinii juridice; persoana fizică este individul cu toate interesele lui, persoana juridică este o grupare de indivizi care urmăresc realizarea anumitor interese comune.

Persoanele morale (juridice) sunt grupări umane care posedă interese distincte de cele ale membrilor care le compun, existând posibilitatea grupului să aibă permanență, menținându-se în ciuda reînnoirii membrilor care îl compun³.

Yolanda Eminescu considera că persoana juridică este o entitate căreia în anumite condiții (dacă sunt întrunite integral sau chiar parțial elementele constitutive), dreptul îi recunoaște o capacitate juridică (mai largă sau mai restrânsă), cu alte cuvinte, facultatea abstractă și generală de a dobândi, în anumite limite, drepturi și de a-și asuma obligații⁴.

Pe fondul divizării dreptului în sistemul romano-germanic, în drept public și drept privat, legiuitorii, magistrații și teoreticienii au căutat să delimiteze problematica personalității juridice a „subiectelor colective de drept în regim de drept privat” de problematica personalității juridice a „subiectelor colective de drept în regim de drept public”⁵.

Perioada istorică de cristalizare a acestor delimitări este perioada interbelică, o contribuție decisivă având-o Legea nr. 21/1924 a fundațiilor și asociațiilor, pe

¹ Ibidem.

² Ibidem, p. 228.

³ A se vedea și P. Negulescu, G. Alexianu, *Tratat de drept public*, Casa Școalelor, București, 1942, p. 64.

⁴ Y. Eminescu, *Subiectele colective de drept în România*, Ed. Academiei, București, 1981, p. 39.

⁵ A se vedea și A. Iorgovan, *Noua lege a administrației publice locale și personalitatea de drept public a unităților administrativ teritoriale*, *Dreptul* nr. 9/2001.

baza căreia s-a putut distinge între persoanele juridice de drept public și persoanele juridice de drept privat.

S-a conturat opinia că drepturile de comandă, de putere publică pe care le au persoanele politico-teritoriale (persoanele juridice de drept public, în fapt) au la bază noțiunea de „dominațiune și de comandă, cu totul deosebită de noțiunile ce le găsim în dreptul civil, unde raporturile juridice au la bază principiul de egalitate”¹.

În concluzie, persoana administrativă are capacitate juridică, are competență, recunoscându-i-se prin lege drepturi și obligații în ceea ce privește gestionarea intereselor publice, în virtutea cărora intră în raporturi juridice în nume propriu, putând figura ca parte în justiție. Capacitatea juridică reprezintă un mijloc de exercitare a competenței.

Cu privire la legătura dintre personalitatea administrativă și personalitatea juridică de drept public, prof. A. Iorgovan relevă următoarele: „Când legea califică un subiect de drept ca fiind persoană juridică de drept public, vom înțelege că suntem în prezența unei *personalități juridice depline*, iar când legea stabilește, pentru un subiect de drept, atribuții în realizarea puterii publice, fără a-l califica persoană juridică de drept public sau, simplu, persoană juridică, vom înțelege că este vorba de o *personalitate de drept public restrânsă*, care presupune și calitatea de pârât, în litigiile de drept administrativ, cum este cazul multor instituții (organe) centrale și locale, inclusiv a consiliilor locale sau a consiliilor județene”².

Același autor apreciază cu referire la legătura între capacitatea juridică de drept public și capacitatea juridică de drept civil: „De principiu, capacitatea de drept civil este absorbită de capacitatea de drept public, ori de câte ori aceasta din urmă este prevăzută expres pentru o anumită autoritate. Reciproca nu este adevărată.

Dacă o instituție publică nu este expres calificată ca persoană de drept public, ceea ce implică și capacitate juridică de drept privat, suntem în prezența unui subiect de drept, care poate face acte de autoritate, poate sta în justiție cu litigiile determinate de aceste acte, dar nu poate încheia acte juridice civile și nu poate sta în justiție în litigiile care privesc actele civile.”

Cu alte cuvinte, aceste subiecte sunt autorități publice fără personalitate juridică civilă, așa cum este cazul consiliului local, spre exemplu.

Persoanele administrative pot fi clasificate în două categorii și anume:

- *persoane administrative colective*: guvern, minister, consiliu local, stabiliment public;
- *persoane administrative individuale* (unipersonale): Președintele României, prefect, primar.

¹ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a IV-a, Ed. Mărvan, București, 1934, p. 90. În aceeași perioadă istorică, prof. A. Teodorescu a susținut teoria clasificării persoanelor juridice în asociațiuni și fundațiuni sau așezăminte, incluzând statul, circumscripțiile teritoriale în sfera largă a asociațiunilor.

² A. Iorgovan, op. cit., p. 27.

În cazul persoanelor administrative unipersonale sau colegiale care sunt înzestrate cu prerogative de putere publică, cu autoritate, dar fără a avea drepturi patrimoniale civile, personalitatea civilă aparține instituției în care sunt integrate, respectiv: administrația prezidențială, prefectura, administrația comunală etc. Între persoana de drept public și persoana civilă se naște se naște un veritabil raport de simbioză administrativă.

De aceea, atunci când se pune problema reparării prejudiciului cauzat de actele administrative adoptate de persoana administrativă unipersonală, trebuie să fie chemată în justiție alături de Președinte, prefect, primar și administrația prezidențială, prefectura, administrația locală respectivă.

Persoana administrativă are atât competență, cât și capacitate juridică. Cele două noțiuni nu se confundă: competență în sens de atribuții recunoscute de lege pot avea, uneori, și diviziunile organizatorice interne ale unei persoane administrative (de exemplu, facultatea din structura unei universități sau un departament din cadrul unui minister). Aceste structuri organizatorice interne nu exercită însă competența *proprio nomine*, ci în numele persoanei administrative, care are calitatea de subiect în raporturile juridice. Suntem în fața unor competențe de serviciu, care nu se confundă cu competența persoanei administrative.

În opinia noastră, competența sau capacitatea administrativă, reprezintă o componentă a capacității juridice a persoanei administrative și constituie aptitudinea acesteia de a avea și exercita drepturi de comandă administrativă prin mijloace de autoritate, de putere publică. Astfel, *a fi competent* în sensul dreptului administrativ înseamnă a fi abilitat să acționezi în interes general și să utilizezi prerogative de putere publică. Competența dă dreptul persoanei administrative de a fi subiect activ în raporturile de drept administrativ și, deci, de a avea drepturi și a-și asuma obligații de această natură, inclusiv de a sta în justiție în litigiile generate de actele administrative.

Observăm însă că nu putem vorbi de o capacitate juridică completă în lipsa drepturilor patrimoniale. Existența acestora ține de altă componentă a capacității juridice a persoanei, și anume capacitatea civilă a acesteia. Prezența capacității civile permite persoanei administrative atât participarea în raporturile civile, cât și puțința de a răspunde patrimonial în litigiile privind prejudiciile create prin actele de putere.

În funcție de prezența capacității civile alături de capacitatea administrativă, persoanele administrative se pot grupa în:

a) persoane administrative cu patrimoniu:

- persoanele politico-teritoriale: stat, județ, comună;
- instituțiile publice;
- regiile autonome.

b) persoane administrative fără patrimoniu:

- persoane administrative individuale (unipersonale): Președintele României, prefectul, primarul;
- persoane administrative colegiale: Guvern (prim-ministrul, miniștrii), consiliu local.

Secțiunea a 7-a. Definiția dreptului administrativ

În definirea dreptului administrativ, ca ramură a sistemului de drept, teoreticienii acestei discipline nu au un punct de vedere unitar.

Redăm în continuare două dintre definițiile propuse de lucrări de drept administrativ acestei ramuri de drept:

Potrivit prof. univ. dr. Al. Negoită¹, „Dreptul administrativ este ramura dreptului care cuprinde normele juridice ce reglementează relațiile sociale, care se formează în legătură cu organizarea și exercitarea competenței în sistemul administrației publice, în regim de drept administrativ, în activitatea de organizare a executării și de executare a legii”.

Profesorul univ. dr. A. Iorgovan definește dreptul administrativ ca fiind ramura dreptului public care reglementează relațiile sociale din sfera administrației publice, precum și pe cele de natură conflictuală dintre autoritățile administrației publice sau alte autorități statale, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile lor prin actele administrative ale acestor autorități, pe de altă parte.²

bservăm că, deși deosebite, ambele definiții își circumscriu obiectul reglementării în sfera administrației publice.

În opinia noastră, fac obiectul reglementării normelor dreptului administrativ cele mai importante relații sociale constituite în sfera administrației publice, în legătură cu punerea în executare prin acte de putere publică a voinței suverane a poporului exprimată în lege. Dreptul administrativ reprezintă ansamblul normelor juridice de drept public care reglementează activitatea administrației publice ca putere publică.

¹ Al. Negoită, op. cit., p. 36.

² A. Iorgovan, op. cit., p. 130.

Capitolul III

Organizarea administrației publice

Secțiunea 1. Aspecte generale

Studiul organizării administrației publice înseamnă cercetarea ansamblului de organisme care constituie formal acest sistem, raporturile dintre acestea, particularitățile fiecărei componente, precum și principiile aplicabile.

Administrația publică, din punct de vedere material, se realizează printr-o multitudine de forme organizatorice, care alcătuiesc sistemul administrației publice. Acest angrenaj este la rândul său subsistem al sistemului organizării sociale a societății globale.

Având rolul de realizare a valorilor politice, prin care se exprimă interesele generale ale societății, administrația publică, privită ca activitate, este legată de puterea de stat.

Sistemul administrației publice este legat, organizatoric și funcțional, de puterea legiuitoare și de puterea executivă.

Puterea executivă este cea care asigură conducerea și controlul întregului sistem al administrației publice construit pentru realizarea intereselor generale ale societății.

În structura sistemului administrației publice există importante funcții cu caracter politic, prin care se coordonează activitatea acestuia.

Pe lângă aceste funcții cu caracter politic, sistemul administrației publice cuprinde și funcții cu pronunțat caracter tehnic, care relevă tehnicitatea administrației publice ca activitate de dispoziție sau de prestație.

Ca activitate, administrația publică reprezintă organizarea executării și executarea legii în cele mai variate domenii de acțiune socială și în raport cu anumite colectivități umane care alcătuiesc sistemul social global.

Gruparea colectivităților sociale, în raport cu care se constituie sistemul administrației publice, se face pe criteriul teritorial, care este un criteriu de organizare a societății. Colectivitățile sociale, în raport cu care se construiește sistemul administrației publice, alcătuiesc populația țării, element definitoriu al statului.

Astfel, așa cum se reține din doctrină, „sistemul administrației publice se construiește pentru realizarea unor activități de organizare a executării și de executare a legii, care se referă la întreaga populație a țării și se aplică pe întreg teritoriul statului și în unitățile teritorial-administrative ale acestuia. În acest sens, sistemul

administrației publice se va construi pentru a realiza activități care interesează întreaga populație, municipiul și județul, pentru realizarea unor activități care privesc colectivitățile sociale constituite în respectivele unități teritorial administrative”¹.

Felul în care se organizează realizarea administrației publice ca activitate se reflectă în structura sistemului administrației publice.

Termenul de structură (*struere* – în limba latină înseamnă a construi) în dreptul administrativ a avut și are aceeași semnificație cu cel de organizare administrativă. În filosofie, conceptul de structură desemnează ordonarea unor părți care formează o activitate de sine stătătoare. Cu alte cuvinte, organizarea ne apare ca un mod de a vedea o instituție în așezarea componentelor sale, în timp ce structura ne duce cu un pas mai departe, urmând să vedem și realitățile din interiorul acesteia, ca și pe cele care apar în mediul în care funcționează și care confirmă ceea ce este stabil și esențial în organizarea administrației publice. Prin Constituție și lege, se stabilește, pe de o parte, organizarea administrativă a teritoriului, iar pe de altă parte, implantarea și rolul autorităților publice în unitățile administrativ-teritoriale.

În opinia autorului I. Vida², administrația publică se poate împărți în administrație centrală și administrație teritorială, în administrație de stat și administrație locală, în administrație centrală și administrație specializată.

Administrația publică centrală cuprinde autoritățile puterii executive, în măsura în care aceste autorități exercită atribuții administrative, și administrația publică centrală de specialitate.

În opinia aceluiași autor, administrația publică centrală de specialitate se compune din administrația ministerială și cea extraministerială, care la rândul ei înglobează autorități administrative autonome și autorități administrative subordonate guvernului și servicii publice corespunzătoare.

Administrația teritorială de stat desemnează autoritățile deconcentrate ale administrației publice de stat în unitățile administrativ-teritoriale. În rândul acestora intră toate serviciile exterioare, teritoriale ale organelor centrale ale administrației centrale de stat, inclusiv prefectul.

Administrația publică locală cuprinde autoritățile comunale și orașenești – consiliile locale și primarii – consiliile județene și serviciile publice organizate în subordinea ori sub autoritatea acestora. Administrația publică locală nu este o administrație de stat, ci o structură administrativă care permite colectivităților locale să-și soluționeze problemele locale prin autorități administrative proprii, sub controlul autorităților statale.

¹ Al. Negoită, *Drept administrativ și știința administrației*, Ed. Atlas Lex, București, 1993, p. 37.

² I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1994, p. 15.

Administrația de stat și administrația locală sunt categorii complementare, în sensul că administrarea țării este încredințată unor autorități statale și unor autorități locale, care, fără a fi statale, îndeplinesc sarcina de a administra interesele colectivităților locale, chiar și în cazul în care, unele dintre acestea îndeplinesc și atribuții delegate de stat. Din această perspectivă, statul, deși coincide cu teritoriul său, admite că în interiorul acestuia pot exista colectivități locale care se administrează prin forțe proprii, sub controlul administrativ al autorităților statale.

Administrația generală și administrațiile de specialitate se deosebesc după natura competenței acestora. Administrația generală, fie ea centrală sau locală, se caracterizează prin aptitudinea generală și abstractă a acesteia de a interveni în orice domeniu ce revine administrației publice. Astfel, guvernul, prefectul sau primarul sunt autorități ale administrației generale sau autorități cu competență generală în spațiul teritorial al țării sau, după caz, în cel al unității administrativ-teritoriale.

Spre deosebire de acestea, administrațiile specializate sunt abilitate să exercite competențe numai într-un anumit domeniu sau ramură de activitate. În rândul acestora intră ministerele, celelalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate, precum și ramificațiile teritoriale ale acestora, ca și serviciile specializate ale administrației locale.

În toate cazurile însă, raporturile dintre autoritățile centrale și cele teritoriale se caracterizează prin grade diferite de dependență față de centru, respectiv fie prin centralizare, fie prin deconcentrare sau descentralizare administrativă, principii care domină organizarea administrației publice.

Secțiunea a 2-a. Principii generale ale organizării sistemului administrației publice

Tradiționala problemă pe care o pune organizarea administrației publice este aceea de a determina dacă activitățile care formează conținutul administrației urmează a fi încredințate uneia și aceleiași administrații – administrația de stat – sau vor fi distribuite mai multor componente, având autorități proprii și dispersie teritorială.

Principiile generale de organizare a sistemului administrației publice recunoscute de doctrina administrativă sunt:

- principiul centralizării;
- principiul descentralizării.

§1. Centralizarea administrativă

Centralizarea presupune concentrarea tuturor sarcinilor administrative din teritoriul unei țări în persoana statului, sarcini a căror îndeplinire este asigurată printr-o administrație ierarhizată și unificată.

Ansamblul deciziilor privind activitățile administrative revine organelor centrale ale administrației de stat.

Când într-un stat toate normele juridice se aplică pe întregul teritoriu dintr-un centru unic, se realizează o centralizare completă, iar dacă toate normele juridice se aplică și sunt proprii numai în anumite circumscripții administrativ-teritoriale se poate vorbi de o descentralizare completă.

Asemenea regimuri, însă, nu există în realitate, statele utilizând un regim centralizat sau descentralizat doar parțial. Astfel, în practică, reglementarea satisfacerii intereselor generale se face prin legi aplicabile pe tot teritoriul lor, iar reglementarea satisfacerii intereselor locale se face prin norme juridice locale, aplicabile numai în anumite unități (circumscripții) administrativ-teritoriale, norme adoptate în temeiul legii.

Prin centralizare se definește atât problema raportului statului cu colectivitățile umane locale, cât și o metodă de organizare a administrației statului.

Dacă un stat este astfel organizat încât satisfacerea intereselor locale sau sociale se face prin servicii publice, depinzând direct de autoritatea publică centrală și ai căror titulari sunt numiți de către aceasta, acel stat este centralizat. Prin centralizare se înțelege regimul administrativ în care autoritățile publice de specialitate și cele locale sunt numite de autoritatea publică centrală, fiind subordonate acesteia.

În sistemul centralizării, autoritatea publică centrală ia deciziile și exercită conducerea, iar autoritățile locale raportează și execută deciziile primite de la centru.¹

Sub forma sa cea mai riguroasă, centralizarea nu recunoaște colectivităților umane locale dreptul de a se administra; numai statul, prin funcționarii săi publici și prin bugetul său, își asumă, pentru întreg teritoriul național, satisfacerea cerințelor de interes general. Acest sistem nu exclude organizarea teritoriului statal în circumscripții administrative. Nu trebuie să se confunde circumscripțiile administrative, delimitări teritoriale destinate să permită o organizare rațională a serviciilor publice ale statului pe ansamblul teritoriului, cu colectivitățile locale, care sunt comunități umane preexistente în părți ale teritoriului național, cu personalitate juridică și reprezentând un sediu al unei administrații locale.

Într-un regim centralizat pur se organizează circumscripții teritoriale, dar nu se acordă autonomie colectivităților locale. Circumscripțiile administrative (sau unități administrativ-teritoriale) sunt părți ale teritoriului național ce servesc drept

¹ C.L. Popescu, Principiul autonomiei reflectat în documentele internaționale în cadrul Comisiei Europene, Comunicare Congres Jubiliar ISAR, Sibiu, 1995.

cadru, suport pentru deconcentrarea diferitelor servicii ale statului și care nu beneficiază de personalitate juridică, nu sunt subiecte de drept. În practică, în sistemul centralizat trebuie să se țină seama de realitățile sociale, de existența unor comune, orașe, centre de viață naturală rezultate ale istoriei pe care regimul administrativ constituit urmează să le servească. Statul centralizat recunoaște existența colectivităților umane locale, care au cerințe specifice, dar el numește și conduce funcționarii publici și instituțiile care administrează aceste colectivități umane.

În cadrul sistemului centralizat, administrația statului este riguros ierarhizată. Dreptul de decizie este concentrat la vârful ierarhiei administrative. Nivelele subordonate nu fac decât să transmită problemele circumscripțiilor administrativ-teritoriale la organul competent să le soluționeze, să transmită, în sens invers, decizia luată și să execute ordinele primite. Astfel, prin centralizare, o voință unică, pornind de la centrul statal, se transmite până la cele mai îndepărtate circumscripții administrativ-teritoriale ale țării.

În cazul unui regim centralizat, în teritoriu acționează numai agenți ai organelor centrale ale statului. Agenții sunt numiți, revocați și răspund exclusiv în fața acestora. Ei sunt simpli agenți administrativi, nu au nici un fel de competență proprie de decizie, având doar două obligații: să informeze centrul cu privire la situația locală și să execute în teritoriu deciziile centrului. Acești agenți sunt delegați să execute deciziile în numele și pe seama administrației centrale.

În sistemul centralizării administrative, în general, unitățile administrativ-teritoriale nu au personalitate juridică și se află în strictă dependență față de puterea centrală, limitându-se să execute deciziile acesteia. În acest regim nu se recunoaște colectivităților locale dreptul de a se administra.

Centralizarea administrativă se bazează pe dreptul superiorului de a exercita controlul ierarhic asupra activității inferiorului.¹

A. Deconcentrarea administrativă

Uneori, cerințele practice au determinat o atenuare a sistemului centralizat, acordându-se unor servicii și unor funcționari publici ai statului dreptul de a soluționa ei înșiși, în cadrul circumscripțiilor administrativ-teritoriale, problemele, care nu mai sunt înaintate centrului spre rezolvare.

Prin deconcentrarea administrativă se înțelege transferul unor atribuții, care revin structurilor administrative centrale, unor instituții din subordine, care funcționează în teritoriu. Deconcentrarea administrativă reprezintă deplasarea în teritoriu a unei părți importante a activității administrației publice centrale. Suntem în fața unei forme diminuate a sistemului de centralizare.

Puterea de a administra aparține entității centrale (stat, guvern) care o organizează prin externalizări de sarcini și construirea de competențe distincte unor entități subordonate.

¹ A se vedea R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p. 4.

Se renunță astfel la unicitatea competenței de a administra, instituindu-se mai multe entități care să exercite, într-un sistem ierarhizat, aceeași putere administrativă. Ierarhia competențelor administrative este stabilită de către autoritatea administrativă centrală, în temeiul legii.

Puterea centrală recunoaște competențe administrative, specializate, în domenii externalizate unor instituții care se află în subordinea sa. Existența competenței face ca aceste instituții să acționeze autonom pentru exercitarea sa, în nume propriu, puterea centrală putând exercita asupra lor, în virtutea ierarhiei, dreptul de instrucție și control. În acest fel nu se realizează o injoncțiune directă în activitatea instituțiilor deconcentrate, ci eventual *post factum*.

În cazul deconcentrării administrative pe baze teritoriale, în teritoriu nu există doar simpli agenți, ci entități (instituții) administrative. Acestea sunt structuri ale administrației statului, numite, revocabile și răspunzătoare în fața autorităților administrației centrale de stat. Ele sunt înzestrate cu competență proprie de decizie. Structurile administrative deconcentrate teritorial rămân instituții ale statului, subordonate ierarhic, chiar dacă au dobândit competență proprie.

În fapt, deconcentrarea constă și în a pune la conducerea fiecărei circumscripții administrative a unui reprezentant al puterii centrale și a-i recunoaște acestuia o competență de decizie proprie, cu scopul de a rezolva direct, la bază, anumite activități, ale căror determinări acesta este cel mai în măsură a le cunoaște.

Toți acești reprezentanți, toate autoritățile deconcentrate în circumscripțiile teritoriale având o putere de decizie limitată, rămân strâns legați de autoritățile centrale, care exercită asupra lor o putere ierarhică, ce le permite să se prevaleze de voința lor asupra subordonaților.

Desigur, deconcentrarea este de față dacă nu se aplică principiul încrederii în acțiunile subordonaților, decizia acestora netrebuind pusă întotdeauna la îndoială de către superiorul ierarhic.

În același timp, puterea ierarhică este indispensabilă pentru a menține unitatea de acțiune a sistemului. Aceasta se exercită prin două mijloace importante: *puterea de instrucție*, care îi permite superiorului ierarhic să intervină pe calea circulațiilor, a instrucțiilor de serviciu, înainte ca inferiorul să fi acționat, pentru a determina sensul acțiunii sale; *puterea de control și reformare*, care autorizează, în anumite condiții, ca superiorul să anuleze, să suspende sau să reformeze, chiar și pe motive de oportunitate, actele subordonaților.

§2. Descentralizarea administrativă

Regimul centralizării administrative, cu varianta deconcentrării, coexistă în fapt cu cel al descentralizării, care permite colectivităților locale să își administreze singure importante interese comune.

Colectivitatea teritorială locală reprezintă o parte a teritoriului național, cu populația aferentă, având personalitate juridică și constituind sediu al unei administrații locale.

Principiul descentralizării administrative presupune ca o parte importantă din puterea decizională în materie administrativă să fie transferată de la administrația de stat către persoane morale (juridice) distincte față de stat, care se bucură față de acesta de autonomie, având o putere de decizie asupra unei colectivități determinate teritorial, putere neafată în raporturi ierarhice cu puterea centrală.

Personalitatea juridică (morală) a colectivităților teritoriale permite acestora să aibă drepturi și obligații proprii, să exercite competențe, să fie titulare de patrimoniu, să stea în justiție în nume propriu.

Descentralizarea este fondată pe principiul libertății, libertate pentru colectivitățile constituite în unitățile administrativ-teritoriale de a soluționa, prin autoritățile alese și prin mijloacele lor proprii, activități considerate locale.

Puterea suverană în stat distribuie funcția de administrare a treburilor publice atât colectivității naționale, cât și colectivităților locale. Aceasta face să vorbim de existența mai multor puteri ce administrează treburile publice, complementar, coordonate de puterea statală. Această distribuire, are loc în temeiul normelor constituționale și nu a celor administrative, colectivităților locale recunoscându-li-se puterea de a administra și nu o simplă competență constituită prin act al Guvernului.

Se constituie, astfel, mai mulți administratori autonomi, fără raporturi de subordonare între ei, unul dintre aceștia având coordonarea administrației pentru a asigura unitatea sistemului.

Astfel, puterea originală de a administra, aparținând colectivității naționale, este delegată și colectivităților locale pentru problemele administrative specifice.

În felul acesta, puterea națională și puterile locale coadministrează, sub coordonarea primeia.

Descentralizarea reprezintă acel sistem potrivit căruia administrarea intereselor locale, comunale, orașenești sau județene se realizează de către autorități liber alese de cetățenii colectivității respective. Autoritățile locale au la dispoziție, conform prevederilor constituționale, mijloace financiare proprii și beneficiază de putere autonomă de decizie, acest sistem răspunzând ideii de libertate.

În opoziție, centralizarea administrativă este acel sistem care, în general, implică o strânsă dependență a administrației locale față de autoritatea centrală (executivă), prin numirea de către aceasta a agenților administrației locale, sistem care este determinat de ideea de autoritate; sau, după cum subliniază prof. Marcel Prelot „puterea administrativă imprimă în toate părțile țării o direcție uniformă, nelăsând nicio parte din decizie cetățenilor”.¹

De menționat că, în același timp, regimul administrativ mai cunoaște și nuanțări ale fiecăruia dintre sistemele prezentate, și anume: descentralizarea administrativă și autonomia locală.

Aplicând principiul descentralizării putem vorbi de existența a două administrații:

– *administrația statală*, realizată în raport cu colectivitatea națională;

¹ M. Prelot, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Ed. Dalloz, Paris, 1972.

— *administrația locală*, realizată în raport cu fiecare colectivitate comunală, orașenească, județeană.

Este bine, pentru asigurarea concordanței acțiunilor celor două administrații, să existe coincidență geografică între circumscripții administrative (unități administrativ-teritoriale) și colectivitățile teritoriale locale.

Autonomia locală se îmbină cu deconcentrarea administrativă, în sensul că în unitățile administrativ-teritoriale există autorități administrative locale, autonome, alese de colectivitățile locale, care satisfac interesele publice locale, precum și autorități ale administrației teritoriale de stat, deconcentrate la nivelul circumscripțiilor teritoriale, care exercită, prin delegare, unele atribuții statale, dar satisfac și interese ale colectivităților locale.

Dacă centralizarea corespunde imperativelor de unitate, descentralizarea administrativă corespunde celor de diversitate. Organizarea administrativă nu s-a realizat niciodată într-o manieră categorică, pe o singură dimensiune. Atât centralizarea excesivă, cât și autonomia absolută sunt de condamnat, eforturile îndreptându-se spre a doza corect, spre a realiza un echilibru între cele două extreme.

Deconcentrarea administrativă constă în lărgirea sferei de atribuții a serviciilor și agenților autorității centrale (executive) de la nivel local, adică „în transferarea puterii de deciziune a puterii centrale către reprezentanții săi locali, menținându-se, totodată, strânsa dependență de subordonare a acestora din urmă”¹, și ea nu poate fi, de fapt, decât o centralizare administrativă atenuată sau o varietate a centralizării.

În același fel, autonomia locală, privită exclusiv din punct de vedere administrativ, nu apare decât ca o ultimă treaptă de dezvoltare a descentralizării administrative. În aparență, aceasta reprezintă transferarea unor competențe administrative de la nivel central către diverse organe sau autorități administrative, care funcționează autonom în unitățile administrativ-teritoriale, fiind alese de către colectivitățile locale respective. În esență, se transferă puterea de a administra nevoi specifice colectivităților locale.

Satisfacerea intereselor generale ale comunității naționale nu poate fi încredințată decât administrației statului. Astfel, unitatea statului este asigurată de administrația sa, care desfășoară o activitate rațională și eficientă ce descurajează orice tendință ostilă din interiorul sau exteriorul țării.

În opinia noastră, procesul de multiplicare a actorilor actului de administrare parcurge următoarea evoluție: de la o singură entitate (în ipoteza centralizării pure) către mai multe entități cu competență specializată și personalitate juridică proprie, ierarhizate (deconcentrare) și apoi către mai multe puteri administrative autonome (descentralizare).

Descentralizarea prezintă certe avantaje pentru prosperitatea unei țări²:

¹ P. Bonard, *Precis de Droit Administratif*, Paris, 1943.

² M.T. Oroveanu, *Tratat de Drept Administrativ*, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, 1994.

a) asigură climatul prielnic ca interesele locale să se dezvolte în mod natural, în conformitate cu obiceiurile localnicilor și în concordanță cu cerințele reale ale acestora, care nu pot fi cunoscute mai bine de nimeni alții decât de ei înșiși;

b) generează spiritul de inițiativă individuală, pe când centralizarea reduce rolul locuitorilor la acela doar de administrați, întreținând în colectivitățile locale o indiferență față de administrația locală, incompatibilă cu progresul localităților;

c) generează sentimentul de libertate locală, interesul pentru binele obștesc, care determină dezvoltarea multilaterală a colectivităților umane și valoarea întregii națiuni.

O viață locală intensă poate dinamiza civilizația popoarelor libere. La nivelul colectivităților locale se dezvoltă solidaritatea și sunt organizate în mod democratic numeroase activități în serviciul populației. Locuitorii unei colectivități locale sunt în măsură, în cel mai înalt grad, de a realiza educația civică, de a se ocupa împreună de avutul public, de a simți, zi de zi, că binele fiecăruia depinde de binele întregii colectivități, de a înțelege că trăiesc într-o societate și că viața în cadrul unui grup, unei colectivități cere reciprocitate, devotament și chiar sacrificiu.

Autonomia locală este forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrative. Aceasta este asociată cu stabilirea unui statut distinct al colectivităților locale, al autorităților acestora, în raport cu administrația de stat și cu autoritățile care exercită funcțiile acestuia în unitățile administrativ-teritoriale.

Esența acestui principiu este legată de colectivitățile locale care, în „Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale”, adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985, sunt definite, ținându-se cont de reglementările naționale, ca fiind colectivități locale de bază (comune, districte, departamente), dar și colectivități regionale, în măsura în care statele părți la această Convenție nu recurg la rezervele pe care Carta le permite.

Menționăm că, prin art. 2 al Legii nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei Europene a Autonomiei Locale¹, „România declară că, prin noțiunea de autoritate regională, prevăzută la art. 4 paragrafele 4 și 5 din Carta europeană, se înțelege, potrivit legislației sale în vigoare, autoritate județeană a administrației publice locale”.

Problema autonomiei locale se pune numai în statele unitare sau în statele din componența unei federații. În toate cazurile, autonomia locală relevă gradul de independență a colectivităților locale în raport cu statul din care fac parte. Ca atare, autonomia locală nu poate fi confundată cu organizarea raportului dintre statul federal și componentele acestuia. În statele federale, relațiile dintre statul federal și componentele sale exclud orice putere a autorităților federale asupra colectivităților locale din statele componente. Controlul se manifestă numai la nivelul statelor, fiind excluse imixtiunile acestora în problemele colectivităților locale, care dispun de autorități proprii, ce se află sub control exclusiv al autorităților statului din care fac parte.

¹ M. Of. nr. 331 din 26 octombrie 1997.

Problemele locale sunt numai de ordin administrativ, în timp ce statul component al statului federal dispune de putere constituantă, având posibilitatea să-și elaboreze propria sa constituție, de putere legislativă, administrativă și judecătorească.

În cazul unei comune, de exemplu, aceasta nu poate recurge la modificarea structurii administrative, care este stabilită prin lege, și nici nu poate crea alte autorități administrative în locul sau pe lângă cele stabilite de lege.

În același timp, în fruntea statului component al statului federal nu se află simple „autorități locale”, ci o veritabilă structură proprie oricărui stat – legislativă, executivă și judecătorească. În felul acesta, federalismul apare ca un fenomen politic.

Deosebirea dintre federalism și descentralizare îmbracă cea mai autentică separare prin faptul că elementul esențial al descentralizării îl constituie tutela administrativă, fenomen necunoscut în raporturile dintre statul federal și statele componente ale federației.

Autonomia locală înseamnă dreptul la auto-administrare, deci ne aflăm pe tărâm administrativ. Federalism înseamnă dreptul la auto-guvernare, suveranitate internă, dar nu și independență, deci ne găsim pe câmpul de reglementare al dreptului constituțional.

Descentralizarea administrativă în Europa distinge, în principal, următoarele situații:

- *descentralizarea administrativă clasică*;
- *regionalismul*, care este tot descentralizare administrativă, dar la nivelul unor comunități locale mai mari (regiunile), în statele cu două nivele intermediare între cel de bază și cel statal (de exemplu Franța);
- *uniunea încorporată*, caz în care există statul unitar, dar există mai multe legislații locale, emanând de la același legiuitor (de exemplu, Marea Britanie);
- *regionalismul politic*, sistem în care competențele regiunilor depășesc limitele unei simple descentralizări administrative, apropiindu-se practic de federalism (de exemplu, Italia, Spania);
- *regionalismul diversificat*, atât pe criterii teritoriale, cât și lingvistice și culturale (de exemplu Belgia).

Prin art. 4 din Carta europeană, „Exercițiul autonom al puterii locale”, se instituie și *principiul subsidiarității*, stipulându-se că aceste colectivități locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a avea inițiativă pentru orice chestiune care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau care este atribuită unei alte autorități, că exercițiul puterii publice trebuie, de o manieră generală, să revină acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni, că puterile, competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi.

Îată deci că, în afară de conceptul de autonomie locală, dreptul public contemporan operează și cu principiul subsidiarității. Acesta presupune că accentul, greutatea în luarea deciziilor de interes public să coboare cât mai spre nivelul de bază, să nu mai constituie doar un monopol sau o regulă pentru administrația de

stat. De aceea, regula în materie de competență pentru satisfacerea interesului public trebuie să o constituie autoritățile locale autonome la nivelul de bază (comună și oraș), care sunt cele mai apropiate de nevoile cetățenilor și sunt alese de aceștia, iar excepțiile trebuie să le reprezinte autoritățile administrației publice autonome de la nivelul intermediar și autoritățile administrației de stat.

Principiul subsidiarității, aplicat în administrația publică, nu înseamnă, într-un stat unitar, o dereglare sau o diminuare de suveranitate, întrucât autonomia locală este prevăzută de Constituție și de legile statului unitar și se exercită în condițiile și în limitele prevăzute de acestea.

A. Premise ale descentralizării administrativ-teritoriale

Descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităților umane teritoriale să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare.

Descentralizarea administrativ-teritorială este legată de recunoașterea colectivităților locale și a dreptului acestora de a se administra. Descentralizarea administrativă privește numai rezolvarea unor probleme locale de către autorități administrative alese de colectivitatea locală.

Acesta reprezintă un fenomen pur administrativ, nu politic, care să implice exercițiul puterii de stat.

Premise ale descentralizării administrative, pe baza principiului autonomiei locale, sunt:

a) Existența unei colectivități teritoriale locale

Descentralizarea administrativă pe baza autonomiei locale se produce în legătură cu existența unor colectivități sociale locale, constituite în circumscripții administrative care coincid sau diferă de unitățile administrativ-teritoriale ale statului.

Aceste colectivități sociale locale, componente ale colectivității naționale, au nevoi specifice care îi solidarizează pe membrii lor.

Nevoile și interesele locale sunt legate de specificul colectivității respective și se disting de nevoile generale ale colectivității naționale. Așa de exemplu, sunt considerate nevoi locale: aprovizionarea cu apă, căldură, salubritatea, iluminatul public, construcția și întreținerea unor drumuri etc.

Pe de altă parte, statul nu poate să soluționeze, prin mijloacele de care dispune și în condiții de operativitate și eficiență, ansamblul acestor nevoi și interese. De aceea, statul este cel care stabilește care dintre probleme vor fi de competența serviciilor publice statale și care vor intra în sfera de competență a autorităților locale. De regulă, sfera problemelor locale este stabilită sau delimitată prin Constituție sau prin lege.

b) Recunoașterea responsabilității colectivităților locale în gestionarea nevoile specifice, precum și a personalității juridice a colectivităților locale

Pentru existența autonomiei locale este necesar ca problemele specifice colectivităților locale, recunoscute ca atare de lege, să fie rezolvate de aceste colectivi-

tați. Existența nevoilor și intereselor locale presupune și existența unor mijloace materiale de realizare a acestora, cum ar fi patrimoniul propriu, un corp de funcționari care să gestioneze treburile publice, o anumită autonomie financiară care se bazează pe existența unui buget propriu.

Colectivităților teritoriale locale li se recunoaște personalitatea juridică, asigurându-li-se posibilitatea de a participa la circuitul juridic în nume propriu.

Exercitarea atribuțiilor acestor persoane juridice este încredințată autorităților proprii ale acestora.

c) *Dreptul colectivităților locale de a dispune de autorități administrative proprii, autonome față de stat*

Autoritățile locale, organe de conducere administrativă ale colectivităților locale, sunt cele care soluționează problemele specifice acestora.

Pentru a ne găsi în situația descentralizării administrative, este necesar ca aceste autorități locale să fie reprezentantele colectivităților locale, și nu reprezentanți ai statului plasați în fruntea colectivității. Aceasta presupune ca autoritățile locale să rezulte din alegeri libere, desfășurate în circumscripția colectivității teritoriale.

Pentru rezolvarea operativă a treburilor locale este necesar ca aceste autorități să dispună de o competență care să le confere autonomia față de organele administrației publice a statului.

Această autonomie nu înseamnă independența organelor administrației publice locale față de organele centrale ale puterii executive.

d) *Supravegherea activității colectivității locale de către organele puterii executive*

În virtutea dependenței colectivității locale față de statul în care sunt organizate, autoritățile publice centrale își rezervă dreptul de a supraveghea activitatea colectivităților locale, exercitând asupra acestora un anumit tip de control, care poartă numele de *tutelă administrativă*.

Acest tip de control privește numai legalitatea actelor, nu și oportunitatea acestora. Tutela administrativă are caracter excepțional, în sensul că trebuie prevăzute de lege cazurile în care se exercită, fiind deosebită fundamental de control ierarhic.

De asemenea, împotriva actelor de control de tutelă administrativă există posibilitatea acțiunii în contencios administrativ, în timp ce împotriva actelor de control ierarhic nu există o astfel de acțiune.

În dreptul administrativ, noțiunea de tutelă are în vedere atât protejarea intereselor colectivităților locale, cât mai ales ocrotirea interesului general, cu care aceste colectivități locale pot veni în contradicție, în special prin emiterea unor acte administrative neconforme cu legea.

Din cele expuse anterior se observă faptul că am tratat descentralizarea administrativă în raport cu teritoriul, cu colectivitățile umane existente în unitățile administrativ-teritoriale, ca mijloc de realizare a autonomiei locale.

În literatura de specialitate se vorbește uneori și de descentralizarea *funcțională* sau *pe servicii*.

Apreciem, însă, că descentralizarea funcțională nu corespunde unei veritabile descentralizări administrative. Este vorba de crearea unor persoane administrative autonome (stabilimente publice) cărora li se transferă, de către administrația de stat sau de către o colectivitate locală, gestionarea unui serviciu specializat (de exemplu, distribuirea energiei termice în sistem centralizat care este încredințată unei regii autonome). Se constată însă că un astfel de *serviciu*, chiar dacă are autonomie gestionară, este condus de organisme numite și revocate discreționar și este supus unui control mai puternic, vizând practic oportunitatea, decât acela la care sunt supuse colectivitățile teritoriale locale.

Se poate aprecia că stabilimentele publice se situează la jumătatea drumului dintre deconcentrare și descentralizare.

Secțiunea a 3-a. Criterii de constituire a sistemului administrației publice

Organizarea executării legii și executarea în concret a acesteia în cele mai diferite domenii de activitate socială reprezintă conținutul administrației publice. Această activitate socială trebuie condusă astfel încât să răspundă nevoilor oamenilor, cerințelor fundamentale ale acestora, urmărind să asigure binele comun.

De aceea, organizarea administrației publice în sistem nu poate neglija felul în care oamenii sunt organizați în colectivitate. Astfel, sistemul administrației publice se constituie pentru a realiza activități care privesc întreaga populație a țării, interesul general, dar și pentru a fi capabil să răspundă unor nevoi specifice, locale, comune unei colectivități teritoriale.

De aici se desprinde necesitatea utilizării *criteriului teritorial*, drept criteriu de asigurare a structurii sistemului administrației publice, teritoriul fiind una din bazele organizării puterii de stat.

În literatura de specialitate¹, organizarea administrativă a teritoriului este definită ca „delimitarea teritoriului (țării – n.n.) în unități administrative făcută în scopul îndeplinirii în termen a sarcinilor statului sau, mai bine zis, pentru realizarea unitară a puterii de stat.”

Teritoriul reprezintă cadrul natural al organizării puterii de stat, el determinând fizic existența statului.

Așa cum subliniază autorul mai sus evocat, delimitarea este teritorială, geografică și pentru că „populația este factorul mobil, iar delimitările teritoriale sunt fixe”. Cadru natural geografic de organizare a puterii de stat, teritoriul are următoarele caracteristici juridice: inalienabilitate, indivizibilitate și egalitate în sensul

¹ A se vedea I. Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Proarcadia, București, 1993, p. 169-170.

că nu trebuie să existe „privilegii în formarea unor anumite regiuni sau zone geografice”.

Trebuie subliniat faptul că, în sistemul nostru constituțional, delimitarea teritoriului în unități este administrativă și nu politică, statul fiind unul unitar.

Istoric, delimitarea administrativă a teritoriului a fost impusă în statele mari, întinse ca teritoriu, de necesitatea realizării unitare a puterii de stat, care nu mai putea fi realizată numai de organele centrale. Aceasta a făcut ca teritoriul să fie organizat în unități administrative, stabilite mai întâi de rațiuni fiscale și de ordine publică, în care au fost construite organe locale, deconcentrate, ale puterii de stat. Acest fenomen s-a adâncit pe măsura creșterii complexității raporturilor sociale și a diversificării nevoilor celor administrați.

În prezent, potrivit art. 3 alin. (3) din Constituția României, teritoriul țării noastre este „organizat sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii unele orașe sunt declarate municipii.”

*Județul*¹ reprezintă unitatea administrativ-teritorială care joacă rolul de verigă intermediară în cadrul organizării administrative a teritoriului. Județul este o unitate administrativ-teritorială complexă din punct de vedere economic și social, unitate de coordonare și de control din punct de vedere administrativ. Organele statului din județe au legături nemijlocite cu organele centrale ale statului.

Județul cuprinde unități administrativ-teritoriale mai mici: orașe și comune.

Orașul reprezintă o unitate administrativ-teritorială de bază, fiind un centru de populație mai dezvoltat din punct de vedere economic, social-cultural și edilitar gospodăresc, având multiple legături cu zona înconjurătoare și exercitând asupra acesteia o influență complexă. Unele orașe, având un număr mai mare de locuitori, o însemnătate deosebită în viața economică, socială, cultural-științifică a țării, o îndelungată tradiție istorică, au fost declarate, prin lege, municipii.

Comuna reprezintă unitatea administrativ-teritorială de bază care cuprinde populația rurală unită prin comunitate de interese și tradiții, alcătuită din unul sau mai multe sate, în funcție de condițiile economice, social-culturale, geografice și demografice.

Prin Legea nr. 151/1998 privind dezvoltarea regională în România², s-au creat premisele înființării unor *regiuni de dezvoltare*, ca structuri funcționale care răs-pund unor obiective de îmbunătățire a performanțelor economice ale unor arii geografice. Acestea nu trebuie considerate ca un nou tip de unitate administrativ-teritorială, altul decât cele instituite prin Legea nr. 2/1968 pentru organizarea administrativă a teritoriului țării³.

Ținând seama de organizarea administrativ-teritorială a țării, și sistemul administrației publice își constituie componente în raport cu teritoriul statului și cu

¹ Ibidem, p. 173-174.

² Abrogată prin Legea nr. 315/2004 (M. Of. nr. 577 din 29 iunie 2006).

³ Pentru detalii, a se vedea D. Apostol Tofan, Considerații în legătură cu Legea privind dezvoltarea regională în România, Dreptul nr. 5/1999, p. 3-9.

unitățile teritorial administrative ale acestuia. Astfel, există instituții, structuri centrale ale administrației publice care își exercită competența pe întreg teritoriul țării, asigurând realizarea unor interese generale: Guvern, ministere etc. Aplicând principiul deconcentrării administrative, unele dintre acestea și-au construit servicii exterioare, situate în județe, chiar în orașe sau comune (de exemplu, Ministerul Finanțelor Publice), pentru a se apropia mai mult de cei administrați, de nevoile comune acestora.

Pe baza descentralizării administrative, după intrarea în vigoare a Constituției României adoptate în anul 1991, colectivitățile constituite în unitățile administrativ-teritoriale și-au ales autorități publice locale, care au sarcina de a gestiona importante activități de interes local.

La baza edificării structurii sistemului administrației publice, alături de criteriul teritorial, stă și un alt criteriu, respectiv cel *funcțional*. Potrivit acestui criteriu, diferitele componente ale sistemului se constituie pornind de la felul activității desfășurate, realizându-se o varietate de forme organizatorice prin care este organizată executarea și se execută în concret legea.

Secțiunea a 4-a. Structura sistemului administrației publice

Administrația publică reprezintă un ansamblu de organisme care, sub autoritatea guvernanților, asigură serviciile de interes general ale colectivității umane.

Dacă am acceptat convenția că administrația publică se realizează prin intermediul persoanelor administrative – subiecte de drept înzestrate cu competență și capacitate juridică administrativă – va trebui să analizăm în continuare felul în care se structurează acestea în sistem, să identificăm arhitectura sistemului administrației publice.

§1. Structura teritorială

Întrucât puterea de comandă administrativă aparține, în limitele constituționale, statului și colectivităților locale, vom identifica două subsisteme componente ale sistemului administrației publice, după cum urmează:

- subsistemul administrației publice statale (naționale);
- subsistemul administrației publice locale.

Subsistemul administrației publice statale grupează persoanele administrative care au competențe de gestionare și soluționare a serviciilor publice de interes general, care privesc colectivitatea națională în ansamblu.

Componentele acestui subsistem se pot grupa pe mai multe paliere, după importanța atribuțiilor cu care sunt investite:

A. Palierul central

a) *Președintele României și Guvernul*, ca autorități supreme, cu competență generală în ordinea administrativă.

Atât Președintele României, cât și Guvernul exercită funcții politice, dar și administrative.

b) *Administrația publică centrală de specialitate*, potrivit Secțiunii 1 din capitolul V al Titlului al III-lea – *Autoritățile publice din Constituția României* –, cuprinde organisme care pe plan administrativ sunt specializate în vederea realizării unui serviciu sau a unui grup de servicii publice:

- *autorități administrative autonome*, organizate și înființate potrivit dispozițiilor art. 115 alin. (2) și 116 alin. (3) din Constituție;
- *ministerele*, care se organizează numai în subordinea Guvernului;
- *persoane administrative organizate în subordinea Guvernului ori a ministerelor* (potrivit art. 115 alin. (2) din Constituție).

B. Palierul teritorial

La acest palier se situează persoanele administrative rezultate ca urmare a deconcentrării administrative și a constituirii de servicii, exterioare autorităților palierului central, în unitățile administrativ-teritoriale:

- a) *prefectul*, ca reprezentant al Guvernului în județ;
- b) *serviciile ministeriale* deconcentrate în unitățile administrativ teritoriale (direcții județene, inspectorate, oficii etc.).

Subsistemul administrației publice locale, rezultat al procesului de descentralizare administrativă, cuprinde două paliere:

- a) *administrația locală de bază*, alcătuită din administrația municipală, orașenească, comunală și realizată prin autorități deliberative (consiliul municipal, consiliul orașenesc, consiliul comunal) și autorități executive (primarul comunei, orașului, municipiului), constituite în municipii, orașe, comune;
- b) *administrația locală de nivel intermediar*, constituită la nivelul colectivităților județene și realizată prin consilii județene, ca autorități deliberative de rang constituțional.

Aderarea la Uniunea Europeană va impune și în țara noastră constituirea la acest nivel a administrației regionale.

§2. Structura funcțională

Statul și colectivitățile teritoriale în general nu își asumă direct executarea serviciilor publice. În aceste condiții, pentru realizarea serviciilor lor pe linia administrației publice, ele pot personaliza agenți ai lor, dându-le competență, creând persoane administrative funcționale, care gestionează serviciile publice. Aceste persoane administrative sunt:

- *instituția publică*;
- *regia autonomă*.

Având competență, instituțiile publice și regiile autonome exercită puterea administrativă încredințată, în nume propriu.

Activitatea instituțiilor publice și a regiilor autonome este supusă controlului statului sau colectivităților locale în subordinea, coordonarea sau sub autoritatea cărora se află.

§3. Unități funcționale de bază ale sistemului administrației publice

3.1. Unitatea funcțională de bază a sistemului administrației publice în literatura de specialitate

A. Noțiunea de organ al administrației publice¹

În opinia prof. Al. Negoită, administrația publică ca activitate se realizează prin organe care alcătuiesc, conform legii, sistemul organelor administrației publice.

Organul administrației publice reprezintă o formațiune, care grupează una sau mai multe persoane alcătuind personalul organizației respective, dotată cu mijloace financiare și materiale, cu o anumită competență și personalitate juridică, care să îi permită să acționeze în scopul pentru care a fost creat.

Primul element constitutiv al unui organ al administrației publice este personalul.

Fiecare angajat într-o unitate a administrației publice are o anumită funcție, care grupează o serie de atribuții prin care se îndeplinesc sarcinile organului respectiv.

Exercitarea unor atribuții pe baza unor însărcinări în cadrul organelor administrației publice reprezintă funcții în cadrul acestor organe, iar cei care le realizează au calitatea de funcționari ai organelor administrației publice.

Sub aspectul numărului persoanelor care alcătuiesc organe ale administrației publice, este de remarcat faptul că acesta poate varia de la o singură persoană, ca în cazul organelor unipersonale (de exemplu, primarul) la mai multe persoane (de exemplu, consiliul comunal, județean etc.).

Pentru îndeplinirea atribuțiilor legale, organele administrației publice sunt înzestrate cu bunuri materiale și mijloace bănești, care alcătuiesc *patrimoniul* acestora.

Regimul juridic al bunurilor care alcătuiesc patrimoniul unui organ al administrației publice poate diferi în funcție de apartenența lor la domeniul public sau privat.

Din altă perspectivă, mijloacele materiale, bunurile de care dispun organele administrației publice, trebuie privite în corelație cu sarcinile pe care administrația trebuie să le realizeze la un moment dat, urmărindu-se în acest scop funcționarea acestora.

Dotate cu patrimoniu, având o organizare de sine stătătoare și un scop stabilit prin lege, organelor administrației publice le este recunoscută personalitatea juridică civilă, putând intra în diferite raporturi juridice.

¹ A se vedea Al. Negoită, *Drept administrativ*, Ed. Sylvi, București, 1996, p. 65.

Totodată, însă, organelor administrației publice le este necesară o anumită competență care le conferă dreptul de a acționa pe baza și în exercitarea legii, în regim de drept administrativ.

În realizarea competenței, capacitate de drept administrativ, organele administrației publice fac acte administrative, operațiuni administrative și fapte materiale.

Capacitatea juridică civilă și competența sunt fundamentale deosebite.

Capacitatea juridică este legată de personalitatea individului, fiind determinată de anumite criterii obiective potrivit cărora individul poate să aprecieze în mod conștient însemnătatea și urmările acțiunilor sale.

Cu totul diferită este situația *competenței*. Aceasta relevă organizarea unei anumite activități la care participă o pluralitate de persoane.

Calitatea juridică pe care o conferă competența subiecților participante la raporturile juridice are la bază o anumită organizare și, potrivit diviziunii sociale a muncii, în cadrul acestei organizări, subiectele participante desfășoară un anumit gen de activitate.

Activitate a subiecților înzestrate cu capacitate de drept administrativ – *competența conferă acestor subiecte o calitate oficială*, pe care o desfășoară, în principiu, din oficiu, datorită naturii și scopului organizării în cadrul căreia exercită competența. Titularul competenței are dreptul, dar și obligația de a exercita competența conferită de lege. Nerespectarea regulilor cu privire la constituirea și exercitarea competenței atrage după sine sancțiuni speciale, cu totul diferite în comparație cu nerespectarea regulilor juridice care privesc capacitatea juridică civilă.

În cadrul competenței generale, complexitatea și infinita varietate a activităților administrative a determinat crearea a numeroase organe ale administrației publice, cu atribuții proprii, specifice. Organizarea și funcționarea fiecărui organ este stabilită în actul normativ de înființare, iar ansamblul atribuțiilor specifice organului alcătuiește competența sa. O asemenea competență specială poate fi stabilită, fie pentru unele domenii de activitate ale organelor administrației publice, fie pentru fiecare organ.

În limita competenței speciale a organelor administrației publice se disting:

a) competența *materială*, în raport cu natura domeniilor în care acționează organele administrației publice, de exemplu organe competente în domeniul sănătății, culturii etc.;

b) competența *teritorială*, în raport cu aria teritorială în care acționează organele administrației publice, fie pe întreg teritoriul țării, fie numai într-o anumită circumscripție administrativ-teritorială;

c) competența *temporală*, în raport cu perioada de timp, cu termenul în care, potrivit legii, se poate desfășura activitatea unui organ al administrației publice. În principiu, organele administrației publice sunt înființate prin lege pe o durată nedeterminată, cu o competență temporală nelimitată în timp. Dar unele organe ale administrației publice pot fi create numai pentru o perioadă de timp sau pentru realizarea unei anumite activități stabilite în actul normativ, astfel încât, la expirarea termenului sau la îndeplinirea misiunii lor, existența acestora încetează.

În definiția dată organelor administrației publice în lucrarea *Drept administrativ și știința administrației*¹, prof. univ. dr. Al. Negoită reține următoarele caractere: „Colectivitățile umane constituite pe baza și în executarea legii, înzestrate cu mijloace materiale și financiare potrivit legii, precum și cu personalitate juridică și competența necesară pentru a putea acționa în vederea organizării executării și executării legii și care se încadrează în sistemul organelor administrației publice”.

Același autor definește administrația publică ca fiind „o activitate de organizare și de executare în concret a legii, prin activități cu caracter dispozitiv și prestator, activitate care se realizează în principal prin sistemul organelor administrației publice, dar în subsidiar și prin alte organe situate în alte sisteme de organizare a puterii statului – sistemul puterii legislative și sistemul puterii judecătorești – precum și în cadrul unor organizații particulare care îndeplinesc activități de interes public și care dobândesc, în aceste împrejurări, calitatea de autorități administrative”.

Subiectele de drept prin care se realizează activitatea de organizare a executării și de executare a legii în aceste alte sisteme de organizare apar în calitatea lor de autorități administrative și nu ca organe legiuitoare sau judecătorești.

Autoritățile administrative care își manifestă voința juridică pe baza și în executarea legii, în aceste cazuri, sunt organele de conducere ale instituțiilor respective, parlamentul sau instanțele judecătorești. Activitatea de organizare a executării și de executare a legii este, în aceste cazuri, subsidiară celei principale sistemului în care se realizează puterea legiuitoare și, respectiv, judecătorească.

Această activitate subsidiară este supusă unui regim juridic diferit de cel la care se referă activitatea principală, parlamentară sau juridică.

Competența de a acționa în regim de drept administrativ relevă calitatea de autoritate administrativă care acționează pe baza și în executarea legii.

Dar sarcini ale administrației publice pot fi realizate și de organizații nestatale, ale societății civile, aflate în raporturi juridice de colaborare și de participare cu organele administrației publice.

Așa, spre exemplu, unor organizații profesionale, alcătuite conform legii, li se încredințează realizarea unor prestații de interes public, legate de înfăptuirea unui serviciu public organizat de administrația publică. Este cazul barourilor de avocați sau corpului experților contabili și contabililor autorizați care colaborează și contribuie, printr-o prestare specifică, la funcționarea serviciului public organizat de Ministerul Justiției pentru înfăptuirea justiției.

Alteori, organizații particulare îndeplinesc sarcini ale administrației publice în temeiul unor autorizații date de organele administrației publice competente, cum este cazul instituțiilor particulare de învățământ.

Subiectele de drept care concură la realizarea sarcinilor administrației publice, nefăcând parte din sistemul organelor administrației publice au calitatea de autorități administrative.

¹ Al. Negoită, op. cit., p. 40.

B. Conceptul de autoritate publică și cel de autoritate administrativă

Constituția României, adoptată prin referendum în anul 1991, cuprinde în Titlul III autoritățile publice. Și după revizuire Legea fundamentală cuprinde în acest titlu următoarele organisme, calificate de constituant drept autorități publice:

- Parlamentul (Capitolul I);
- Președintele României (Capitolul II);
- Guvernul (Capitolul III);
- Administrația publică centrală de specialitate (Capitolul V Secțiunea 1);
- Administrația publică locală (Capitolul V Secțiunea a 2-a);
- Autoritatea judecătorească (Capitolul VI).

Se observă că fiecărei puteri în stat îi corespund organe (autorități) care realizează sarcinile acesteia.

Astfel, sarcinile puterii legislative, de adoptare a legilor, se realizează de către cele două Camere ale Parlamentului – Camera Deputaților și Senatul – sarcinile puterii judecătorești, de a soluționa, cu putere de adevăr legal, conflictele juridice care apar în societate, se realizează de către instanțele judecătorești, tribunale județene și al municipiului București, curți de apel și Înalta Curte de Justiție și Casație, iar sarcinile puterii executive sunt realizate de președinte și de organele administrației publice sub conducerea generală a Guvernului.

Considerăm că între noțiunea de autoritate publică și cea de organ nu există deosebiri de conținut, ambele exprimând, în forme diferite, aceeași realitate și realizându-și activitatea cu folosirea autorității publice.

Dimpotrivă, unii autori consideră că între cele două noțiuni sunt deosebiri esențiale.¹

Astfel, se apreciază că noțiunea de organ este specifică structurilor organizaționale constituite în sistem, bazate pe subordonare ierarhică. Sunt organe: *Guvernul, ministerele, alte organe de specialitate ale administrației publice*.

Spre deosebire de organe, autoritățile publice sunt organizate pe principiul autonomiei și nu al subordonării ierarhice. Sunt considerate autorități publice: *consiliul local, consiliul județean, primarul, Curtea de Conturi, Consiliul Suprem de Apărare a Țării etc.*

În sensul dispozițiilor Legii privind contenciosul administrativ, emitenții actelor administrative sunt considerați autorități publice.

Se apreciază că toate organele sistemului administrației publice sunt și autorități publice care emit acte supuse controlului de legalitate pe calea acțiunii în contencios administrativ.

Având în vedere situația participanților la realizarea sarcinilor administrației publice sau a organelor sistemului puterii legislative sau judecătorești, se poate considera că nu toate autoritățile publice sunt și organe ale sistemului administrației publice.

¹ A se vedea M. Preda, *Tratat elementar de drept administrativ român*, ed. a II-a, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 358 și urm.

Sistemul autorităților publice, în sensul dispozițiilor din Legea privind contenciosul administrativ, cuprinde:

- sistemul administrației publice;
- organele sistemului puterii judecătorești și legiuitoare;
- structurile nestatale care participă la realizarea sarcinilor administrației publice;
- autoritățile administrative autonome;

C. Noțiunea de instituție publică

Prin instituții publice, prof. univ. dr. Liviu Pop înțelege „toate persoanele juridice înființate prin acte de putere sau de dispoziție ale administrației publice centrale sau locale în scopul realizării unor activități fără caracter comercial sau pentru îndeplinirea unui serviciu public nepatrimonial”¹.

Alți autori consideră instituția publică o formă de organizare a serviciilor publice, alături de organele administrației publice și regiile autonome de interes public².

În opinia lui V. Prisăcaru, instituțiile publice se caracterizează prin următoarele:

a) se înființează, se reorganizează și sunt desființate prin lege, sau, potrivit legii, de către Parlament, Guvern, ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și de către consiliile locale și județene. Astfel, prin Legea nr. 9/1991 a fost înființat Institutul Român pentru Drepturile Omului, iar prin Hotărârea Guvernului nr. 369/1992 s-a înființat Universitatea „Eftimie Murgu” din Reșița;

b) sunt înființate pentru satisfacerea unor interese generale de specialitate ale membrilor societății. Astfel, pentru instruirea tineretului funcționează, ca servicii publice, sub formă de instituție publică, școli generale, gimnazii, licee, colegii și universități; pentru asigurarea sănătății populației funcționează dispensare, policlinici, spitale, sanatorii ș.a.; pentru informarea membrilor societății noastre funcționează, ca servicii publice, Societatea Națională de Radiodifuziune, Societatea Națională de Televiziune – instituții publice de interes național;

c) mijloacele financiare necesare desfășurării activității lor sunt asigurate, de regulă, de la bugetul administrației centrale de stat sau de la bugetele locale. Am menționat, de regulă, pentru că sunt unele instituții publice care realizează venituri din activitatea pe care o desfășoară, astfel încât ele primesc de la bugetul administrației centrale de stat sau de la bugetele locale numai diferența. Din categoria instituțiilor publice care realizează venituri din activitatea proprie fac parte: teatrele, filarmonicile, institutele de cercetări, universitățile de stat ș.a.;

d) își desfășoară activitatea, fie gratuit, fie cu plată. Astfel, activitatea unităților de învățământ de stat se desfășoară, potrivit art. 32 alin. (4) din Constituție, gratuit; la fel și aceea a dispensarelor, policlinicilor și, în condițiile legii, și a spitalelor. În schimb, activitatea unităților de cultură ca teatre, cinematografe ș.a. se desfășoară contra cost;

¹ L. Pop, *Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale*, București, 1996.

² V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, Partea generală*, București, 1993.

e) sunt încadrate cu personal de specialitatea serviciului public în care activează, cum sunt: cadre didactice, cercetători, artiști etc.;

f) unele dintre ele emit acte administrative. Determinat de faptul că, în principal, instituțiile publice desfășoară activități de învățământ, cercetare științifică, cultură, artă, sănătate, ocrotiri sociale și alte asemenea, numai unele dintre ele emit acte administrative, cum ar fi diplome de absolvire a unei forme de învățământ, certificate medicale, atestate ș.a. Actele administrative emise de instituțiile publice produc efecte juridice pentru că ele sunt emise de serviciile publice ale statului, județului și comunei, care își desfășoară activitatea sub forma instituțiilor publice;

g) desfășoară o activitate continuă și în mod ritmic, după un program adus la cunoștința celor interesați, cum ar fi programul teatrelor, al dispensarelor și policlinicilor, programul zilnic al unităților școlare și al celor de cultură ș.a.

Potrivit art. 2 pct. 30 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice¹, instituții publice sunt: Parlamentul, Administrația Prezidențială, ministerele, celelalte organe de specialitate ale administrației publice, alte autorități publice, instituțiile publice autonome, precum și instituțiile din subordinea acestora, indiferent de modul de finanțare.

Constatăm din cele expuse anterior că doctrina și dreptul pozitiv dau caracterizări multiple noțiunii de instituție publică.

3.2. Opinia autorului

În mod tradițional, în conținutul administrației publice ca activitate sunt cuprinse acțiuni de dispoziție și acțiuni de prestație. Administrația publică este cea care organizează executarea legii, emițând în acest scop acte *secundum legem* și tot ea exercită în concret legea, prestează servicii publice în folosul celor administrați.

Activitățile administrative nu sunt asumate, exercitate în mod direct de către stat sau colectivitățile locale. Acestea, ca autorități fondatoare, personalizează agenți proprii – instituții publice, regii autonome – cărora le conferă competența de a acționa pentru organizarea executării și executarea în concret a legii.

Regiile autonome sunt unități înființate, în temeiul Legii nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale², prin reorganizarea fostelor unități economice de stat sau prin acte administrative de către stat sau colectivitățile locale, în scopul realizării unor servicii publice, aflându-se în raporturi administrative față de autoritățile care le-au înființat.

Regulile autonome sunt create de puterea publică (stat, colectivități locale), dețin mijloace ale acesteia [administrează bunuri proprietate publică potrivit art. 136 alin. (4) din Constituția României], dar nu sunt investite cu puterea de a emite acte unilaterale. Prin intermediul lor se asigură gestionarea unor servicii publice, în mod direct, și nu delegat de către o autoritate administrativă.

¹ M. Of. nr. 597 din 13 august 2002.

² M. Of. nr. 98 din 8 august 1990.

Legea nr. 15/1990 a statuat că „regiile autonome se organizează și funcționează în ramurile strategice ale economiei naționale, precum și în unele domenii aparținând altor ramuri stabilite de guvern.”

Regiile autonome au fost clasificate în regii de interes național – cele înființate prin hotărâre de Guvern și aflate sub autoritatea unui minister sau a Secretariatului General al Guvernului – și regii autonome de interes local, înființate prin hotărâre a consiliului comunal, orașenesc, municipal sau județean.

În doctrină¹, regiile autonome sunt considerate a fi persoane juridice de natură mixtă, de drept public și de drept privat. Având drept scop prestarea unor servicii publice, prin punerea în valoare a bunurilor domeniiale, regiile autonome acționează sub autoritatea statului sau a colectivităților locale care le-au înființat.

Regiile autonome sunt persoane juridice, au calitatea de comercianți și își desfășoară activitatea pe bază de gestiune economică și autonomie financiară, urmând să acopere cu veniturile provenite din activitate toate cheltuielile, inclusiv dobânzile, amortizarea investițiilor și rambursarea creditelor angajate. Subliniem faptul că, spre deosebire de societatea comercială, scopul principal al regiei autonome nu este obținerea de profit, ci asigurarea serviciului public.

Pentru realizarea obiectului lor de activitate, statul sau colectivitățile locale, după caz, pun la dispoziția regiei înființate un patrimoniu care poate cuprinde și drepturile de administrare asupra unor bunuri proprietate publică.

Mijloacele financiare necesare funcționării regiei autonome se asigură din veniturile realizate prin activități proprii, din tarifele pentru serviciile publice prestate.

Regimul bunurilor domeniului public date în administrare regiilor autonome este conturat prin Ordonanța Guvernului nr. 15/1993 privind unele măsuri pentru restructurarea activității regiilor autonome², potrivit căreia:

- bunurile proprietate publică se evidențiază în mod distinct în patrimoniul regiei, ele fiind inalienabile;
- în cazurile în care, potrivit legii, în patrimoniul regiilor autonome, reflectat în bilanț, nu sunt cuprinse bunurile proprietate publică, evaluarea, evidențierea și dimensionarea lor se va face extracontabil, în temeiul normelor metodologice aprobate de Guvern;
- dacă regiile autonome se reorganizează ca societăți comerciale, bunurile proprietate publică nu vor putea fi aduse ca aport la capitalul social al societății comerciale rezultate;
- administrarea de către regia autonomă a bunurilor proprietate publică se face cu diligența unui bun proprietar;
- închirierea bunurilor proprietate publică de către o regia autonomă pe o perioadă mai mare de un an, se aprobă de ministrul de resort;

¹ A se vedea și A. Iorgovan, *Drept administrativ. Tratat elementar*, vol. III, Ed. Pro-arcadia, București, 1994, p. 99.

² M. Of. nr. 202 din 23 august 1993.

- în cazul angajării răspunderii contractuale sau delictuale a regiei autonome, creditorii pot cere executarea silită numai asupra bunurilor din proprietatea regiei;
- se interzice regiilor autonome să constituie garanții de orice fel cu privire la bunurile proprietate publică.

Conducerea regiei autonome este asigurată de un consiliu de administrație desemnat de autoritatea care a înființat regia și care poate să revoce pe membrii acesteia.

Personalul regiei autonome poate cuprinde pe lângă persoane aflate în raporturi de muncă și funcționari publici, supuși reglementărilor în vigoare.

Instituțiile publice sunt, ca și regiile autonome, persoane juridice înființate prin acte de putere ale statului sau ale colectivităților locale, în scopul realizării unor acțiuni de dispoziție sau de prestație.

Spre deosebire de regia autonomă, instituția publică este investită cu o parte din puterea publică, are competența de a face acte de putere, acte administrative. În identificarea unei entități organizatorice ca fiind instituție publică este importantă prezența în capacitatea juridică a acesteia a drepturilor de autoritate, de comandă administrativă, alături de cele patrimoniale sau legătura intrinsecă cu o persoană administrativă fără patrimoniu.

Dacă întotdeauna instituției publice i se asociază capacitatea civilă, nu același lucru se întâmplă cu cea administrativă. Astfel, există instituții publice care încorporează persoane administrative fără patrimoniu.

Instituțiile publice se află în raporturi juridice de subordonare ierarhică față de autoritatea care le-a înființat și care va exercita puterea de instrucție și puterea de control asupra lor.

Unele instituții publice sunt de interes național, iar altele de interes local, după cum serviciul public pe care îl prestează servește colectivitatea națională sau o colectivitate locală.

Instituțiile publice sunt diversificate din punctul de vedere al obiectului lor de activitate, asigurând o multitudine de servicii.

Așa sunt, spre exemplu: instituții publice de cultură (teatre, cinematografe, case de cultură, biblioteci etc.), instituții publice de învățământ (școli, licee, grădinițe, universități ș.a.), instituții publice de sănătate (policlinici, dispensare, spitale, case de odihnă), instituții sportive (federații, cluburi) etc.

Și instituțiile publice pot fi beneficiare ale dreptului de administrare asupra unor bunuri proprietate publică, după cum pot deține în patrimoniu și bunuri aparținând domeniului privat.

O trăsătură importantă a instituțiilor publice se referă la modul de asigurare a resurselor financiare. În acest domeniu există o deosebire fundamentală față de regia autonomă, în sensul că regula este aceea a finanțării bugetare, conducătorii instituțiilor publice având calitatea de ordonatori de credite ai bugetului public.

Există instituții publice care realizează și venituri proprii sau unele care se finanțează în regim extrabugetar, dar acestea reprezintă excepția de la regulă.

Remarcăm că nici doctrina, nici dreptul pozitiv nu par a avea o percepție clară cu privire la conceptul de instituție publică, elementul de diferențiere a acestora față de alte structuri administrative fiind, în opinia noastră, unul periferic, și anume finanțarea bugetară a acestora¹.

Se face adeseori distincția între autorități publice și instituții publice, reținându-se ca diferențe²:

- autoritățile publice se înființează numai prin lege, spre deosebire de instituțiile publice care pot fi înființate și prin hotărâre a Guvernului;

- în timp ce autoritățile publice folosesc, de regulă, dreptul de comandă în exercitarea atribuțiilor lor, instituțiile publice nu pot folosi acest drept decât cu totul excepțional, și atunci numai în condițiile stabilite de lege;

- activitatea instituțiilor publice se desfășoară, de regulă, la cererea celor interesați, în timp ce activitatea autorităților publice se desfășoară mai ales din oficiu;

- rezultatul activității autorităților publice se concretizează și se finalizează, de regulă, în acte administrative de autoritate, în timp ce ponderea activităților instituțiilor publice o constituie faptele materiale, emiterea actelor juridice (diplome, certificate medicale etc.) făcându-se numai în condițiile precizate de lege.

În opinia noastră, sunt structuri funcționale ale sistemului administrației publice numai instituțiile publice, alături de regiile autonome. Categoria de instituție publică înglobează, din perspectiva dreptului administrativ, și autoritățile publice (desemnate ca atare de Constituție, în Titlul III). Chiar dacă raportul dintre activitatea de dispoziție și cea de prestație poate fi diferit între *autorități* și *instituții*, acestea sunt supuse aceluiași regim juridic, fiind în fapt persoane administrative. Noțiunea de autoritate subliniază o trăsătură a instituției publice.

Ca persoană juridică, instituția publică își exercită drepturile și își îndeplinește obligațiile prin organele sale, fiind în acest caz aplicabile dispozițiile art. 35 din Decretul nr. 31/1954.

În structura organizatorică internă a instituției publice, ca organizație, se pot identifica organe deliberative, în care se edifică voința organizației, precum și organe executive, care pun în aplicare această voință.

Sunt organe ale instituției publice, spre exemplu: direcțiile, oficiile, consiliile, funcționarii publici, conducătorul instituției ș.a.

Subliniem faptul că *organul* nu reprezintă o unitate funcțională a sistemului administrației publice, utilizarea acestei noțiuni pentru desemnarea unor instituții publice fiind rezultatul unei confuzii.

Competența și personalitatea juridică nu sunt asociate organelor, ci instituției publice; organele – ca elemente ale structurii interne – pot avea numai atribuții.

Vom analiza în continuare legătura care există între *persoana administrativă* – concept utilizat pentru a desemna subiectul activ al raportului de drept administrativ – și instituția publică.

¹ A se vedea art. 2 pct. 30 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002.

² A se vedea V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Lumina Lex, 1993, p. 128-129.

Prin prisma acestei legături vom clasifica instituțiile publice în două categorii:

a) instituția publică perfectă (tipică);

În această situație se află instituția publică în capacitatea juridică a căreia se identifică atât competența administrativă, cât și drepturi și obligații patrimoniale civile.

Este elocvent în acest caz exemplul *ministerului*. Ministerul are atât capacitate administrativă (competență) stabilită prin actul de organizare și funcționare, cât și personalitate juridică de drept comun, care îi permite să dobândească drepturi și să își asume obligații patrimoniale.

Alte exemple: autoritățile administrative autonome (Curtea de Conturi, S.R.I., C.N.S.A.S., C.N.A. etc.), serviciile ministeriale deconcentrate (Direcția județeană a finanțelor publice, Inspectoratul școlar județean etc.).

b) instituția publică imperfectă (atipică).

Se includ în această categorie acele organisme (subiecte colective de drept) constituite ca suport logistic pentru funcționarea unei persoane administrative fără patrimoniu.

De exemplu: administrația prezidențială, Guvernul [secretariatul general și celelalte servicii care lucrează pentru îndeplinirea prerogativelor de către guvern ca persoană administrativă în structura prevăzută de art. 102 alin. (3) din Constituția României], prefectura.

Instituția publică imperfectă are personalitate juridică de drept comun, deci are patrimoniu din care asigură suportul necesar desfășurării activității publice de către persoana administrativă cu care „coabitează”, garantând și obligațiile acesteia, dar nu are capacitate de drept administrativ proprie.

În această „simbioză” este posibil ca persoana administrativă fără patrimoniu să acționeze în calitate de organ al instituției publice în diverse raporturi juridice de drept comun. Spre exemplu: situația în care prefectul angajează instituția prefecturii prin semnarea unui contract de prestare de servicii cu o societate comercială pentru repararea clădirii, situație în care prefectul acționează ca organ, ca reprezentant al prefecturii, cea care devine parte în contract.

Secțiunea a 5-a. Componente ale sistemului administrației publice

§1. Președintele României

Rolul Președintelui României, potrivit prevederilor art. 80 din Constituția României adoptată în anul 1991, este acela de:

a) șef al statului;

b) șef al executivului (alături de Guvern);

c) garant al Constituției și mediator între puterile statului.

Dacă pe plan normativ textul Constituției pare a privilegia Guvernul în relația cu administrația [potrivit art. 102 alin. (1), „Guvernul (...) exercită conducerea generală a administrației publice”], este incontestabil că practica conduce spre o putere însemnată a Președintelui României, care poate impulsiona activitatea executivului în acest domeniu. De altfel, în doctrină, executivul românesc actual este caracterizat ca unul bicefal.

În calitate de șef al statului, Președintele României îndeplinește funcția de reprezentare a statului român, atât în interiorul țării, cât și în exteriorul acesteia, având ca atribuții:

- încheierea tratatelor internaționale, în numele României [art. 91 alin. (1) din Constituție];
- acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomației ai României, aprobarea înființării, desființării sau schimbării rangului misiunilor diplomatice [art. 91 alin. (2) din Constituție];
- acreditează reprezentanții diplomatici ai altor state în România [art. 91 alin. (3) din Constituție].

Pe plan intern, funcția de șef de stat presupune: dreptul de a conferi decorații și titluri de onoare; de a acorda gradele militare de mareșal, general și amiral, de a numi în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege, de acordare a grațierii individuale (art. 94 din Constituție).

Ca șef al executivului, Președintele României:

- veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice [art. 80 alin. (2) din Constituție];
- desemnează candidatul pentru funcția de prim-ministru și numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament [art. 85 alin. (1) din Constituție];
- în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, Președintele revocă și numește, la propunerea prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului [art. 85 alin. (2) din Constituție];
- poate lua parte la ședințele Guvernului în care se dezbate probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice și, la cererea prim-ministrului, în alte situații, prezidând ședințele Guvernului la care participă (art. 87 din Constituție);
- este comandantul forțelor armate și îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării [art. 92 alin. (1) din Constituție];
- numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege [art. 94 lit. c) din Constituție], reprezentând și statul, totodată.

În exercitarea atribuțiilor sale (inclusiv politice), Președintele României emite *decrete*, ca acte juridice cu caracter individual.

Decretele Președintelui României sunt supuse contrasemnării de către primul ministru, precum și publicității prin Monitorul Oficial al României.

Nepublicarea atrage sancțiunea inexistenței decretului [art. 100 alin. (1) din Constituția României, republicată]¹.

¹ Spre exemplu: Decretul nr. 659/2001 privind transformarea Biroului de la Bonn al

Sunt exceptate de la regula contrasemnării decretelor referitoare la:

- numire Guvern, revocare și numire miniștri;
- desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru;
- dizolvarea Parlamentului;
- numirea în funcții publice¹;
- acreditarea reprezentanților diplomați ai altor state;
- promulgarea legilor.

Decretele Președintelui României sunt acte juridice cu caracter administrativ, care pot fi supuse controlului de legalitate pe calea acțiunii la instanța de contencios administrativ, în condițiile Legii nr. 554/2004.

Contrasemnarea unora dintre decrete de către prim-ministrul instituie posibilitatea exercitării unui control al șefului Guvernului, precum și asumarea răspunderii acestuia pentru consecințele juridice ale decretelor Președintelui.

În activitatea sa, Președintele României emite nu numai acte – juridice, politice –, ci efectuează și operațiuni administrative sau fapte materiale: semnează decrete, tratate internaționale, pune sigiliul ș.a.²

Pentru executarea de către Președintele României a prerogativelor care îi sunt stabilite prin Constituție și prin alte legi, se organizează și funcționează *Administrația Prezidențială* care cuprinde serviciile publice aflate la dispoziția Președintelui, pentru îndeplinirea atribuțiilor sale.³

Compartimentele și funcțiile din structura Administrației Prezidențiale, organizarea, funcționarea și atribuțiile acestora se stabilesc prin Regulamentul de organizare și funcționare a Administrației prezidențiale, care se aprobă de Președintele României.

Funcțiile de conducere specifice din cadrul Administrației Prezidențiale sunt următoarele:

- *consilier prezidențial*, cu rang de ministru;
- *consilier de stat*, cu rang de secretar de stat.

Consilierul prezidențial pentru apărare și siguranță națională este membru în Consiliul Suprem de Apărare a Țării.

Numirea sau eliberarea din funcție a consilierilor prezidențiali se face de către Președintele României.

Personalul Administrației Prezidențiale este alcătuit din persoane detașate, la cererea Președintelui României, din ministere și alte autorități publice, precum și

Ambasadei Române din Republica Federală Germania în Consulat General (M. Of. nr. 469 din 16 august 2001).

¹ Spre exemplu: Decretul nr. 611 bis/2000 privind numirea în funcție a directorului Serviciului de Protecție și Pază (M. Of. nr. 2 din 5 ianuarie 2001).

² Brevetele Președintelui României sunt validate sub semnătura autografă a Președintelui României, precum și prin sigiliu.

³ Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, republicată (M. Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001).

din persoane încadrate direct pe funcțiile sau posturile pe care urmează să le îndeplinească.

Potrivit Legii nr. 47/1994, republicată, personalul Administrației Prezidențiale poate fi încadrat numai pe baza încrederii acordate de Președintele României și cu condiția semnării unui angajament de loialitate stabilit prin Regulamentul de organizare și funcționare. Retragera încrederii are ca efect revocarea încadrării, precum și încetarea detașării, eliberarea sau destituirea din funcție ori desfacerea contractului de muncă, după caz.

Administrația prezidențială stabilește relații de colaborare cu autoritățile publice și primește sprijinul acestora în vederea îndeplinirii prerogativelor și exercitării competențelor care revin Președintelui României.

Pentru faptele săvârșite în exercitarea funcției, Președintele României are atât o răspundere politică, cât și una juridică.

În temeiul art. 84 alin. (2) raportat la art. 72 alin. (1) din Constituția României, Președintele republicii se bucură de imunitate.

Acesta nu poate fi tras la răspundere pentru voturile (în CSAT, de exemplu) și pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.

Răspunderea juridică a Președintelui poate fi atrasă în condițiile art. 95 și 96 din Constituția României, republicată, pe baza procedurii constituționale.

Pentru faptele care nu au legătură cu prerogativele funcției de Președinte, persoana care exercită funcția urmează a răspunde potrivit dreptului comun, ca orice cetățean.

§2. Guvernul

Evidențiind dualismul puterii executive în România, prof. M. Constantinescu și prof. I. Vida susțin teza potrivit căreia „Constituția României a instaurat un regim politic caracterizat prin bicefalitatea executivului, acesta având în componență guvernul și șeful statului. Orice altă concepție, care se proclamă legală și care extinde componența executivă a statului la autorități ce se află în afara Guvernului și a Președintelui României, nu numai că este falsă sub aspect științific și anticonstituțională, dar contravine necesității situării administrației publice în afara politicului, pentru a se asigura o echitabilă derulare a serviciilor publice și o îndubitabilă neutralitate în satisfacerea cererilor cetățenilor și în desfășurarea serviciilor publice în sprijinul interesului general”¹.

Guvernul își exercită mandantul începând de la data depunerii jurământului prevăzut la art. 82 din Constituția României până la data validării alegerilor parlamentare generale, dacă nu este cumva demis în condițiile art. 110 combinat cu art. 114 alin. (2) din Constituția României, republicată.

¹ M. Constantinescu, I. Vida, Procedura de investire a Guvernului, Dreptul nr. 11/2000, p. 13.

Procedura de învestire a guvernului cuprinde următoarele etape:

- a) desemnarea candidatului pentru funcția de prim-ministru;
- b) alcătuirea listei noului Guvern și a programului de guvernare;
- c) acordarea votului de încredere în Parlament;
- d) numirea Guvernului, în baza votului de încredere, de către Președintele României.

Un rol însemnat în procedura de învestire a Guvernului îl are Președintele României. Acesta, în virtutea rolului său de a veghea la buna funcționare a autorităților publice, declanșează procedura de învestire și, prin numirea Guvernului pe baza votului de încredere acordat de Parlament, o încheie.

Sunt incidente în materie dispozițiile art. 80 alin. (2) și 85 din Constituția României.

Așa cum subliniază autorii studiului anterior evocat, între atribuțiile exercitate de președinte în aceste două etape există o diferență esențială.

Astfel, prima etapă este aceea a unor negocieri politice, în cadrul căreia Președintele îndeplinește un rol activ de analiză, selecție, mediere, sfârșind cu desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru.

Conform dispozițiilor art. 103 alin. (1) din Constituția României, republicată, îndeplinirea atribuției corespunzătoare acestei funcții nu este arbitrară, întrucât desemnarea candidatului se face de președinte în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament. Deci, scopul constituțional al acestor consultări îl reprezintă configurarea sprijinului politic pentru viitorul candidat, respectiv constituirea unei majorități parlamentare absolute din rândul membrilor celor două Camere, întrucât, potrivit alin. (3) al art. 103 din Constituție, votul de încredere se acordă cu această majoritate în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului. În cazul în care niciun partid nu deține în Parlament o asemenea majoritate, sprijinul politic poate rezulta fie dintr-o alianță parlamentară, ce nu implică reprezentarea în guvern a tuturor partidelor care îl acordă, fie dintr-o coaliție de guvernare, când partidele ce sprijină guvernul sunt reprezentate în poziția politică a acestuia, fie dintr-o combinație a acestor două modalități.

Prin exercitarea atribuției de desemnare a candidatului la funcția de prim-ministru, Președintele României prefigurează sprijinul parlamentarilor de care acesta se va bucura în vederea acordării votului de încredere. De aceea, ținând seama de negocierile ce au loc, inițiate și conduse de președinte, etapa de realizare a atribuției respective este prin excelență *politică*, iar în relația cu parlamentul, ea are semnificația unei colaborări inițiale și indispensabile dintre președinte și parlament, pentru formarea guvernului. Este *faza inițială de formare a acordului dintre cele două autorități* alese direct de corpul electoral, Parlament și Președinte pentru formarea Guvernului, acord ce rezultă prin prerogativa prezidențială de desemnare a candidatului la funcția de prim-ministru și din acordarea votului de încredere al parlamentului pentru guvernul propus de acest candidat. Deci, în formarea acestui acord, Președintele îndeplinește exclusiv rolul unui inițiator, desemnarea

fiind expresia unei prerogative prezidențiale, iar Parlamentul pe acela de autoritate decizională, întrucât investirea guvernului se face numai pe baza votului de încredere acordat. Tocmai de aceea se apreciază că, în regimul nostru constituțional, guvernul este de sorginte parlamentară, ceea ce caracterizează esențial definirea regimului nostru politic.

O chestiune dezbătută în literatura de specialitate privește instrumentul utilizat de către Președintele României pentru desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru. Bazându-se pe interpretarea dispozițiilor art. 100 alin. (1) din Legea fundamentală, potrivit cu care „în exercitarea atribuțiilor sale, Președintele României emite decrete” ne raliem opiniei care apreciază *contra legem* practica desemnării candidatului printr-un simplu comunicat, exercitarea acestei atribuții prezidențiale impunând utilizarea decretului, supus publicității prin Monitorul Oficial al României.

Numirea Guvernului de către Președintele României, pe baza votului de încredere acordat de Parlament, este apreciată în literatura juridică ca manifestarea unei *competențe legate*.¹

Cu alte cuvinte, Președintele nu ar putea să refuze numirea, el este obligat să o facă, întrucât nu implică posibilitatea unei aprecieri de oportunitate sau de altă natură. Aceasta nu înseamnă, în vreun fel, că numirea ar fi un act exclusiv formal al Președintelui României. Dimpotrivă, ea are un caracter solemn, semnificând încheierea procedurii de investitură. De aceea, membrii Guvernului depun în fața Președintelui, potrivit art. 104 din Constituție, jurământul de credință, moment de la care intră în exercițiul mandatului ce le-a fost încredințat de parlament prin votul de încredere exprimat. De asemenea, numirea este temeiul exercitării atribuțiilor prezidențiale în raporturile cu Guvernul, atribuții privitoare la remanierea acestuia, la diferite consultări ori la prezidarea unor ședințe de guvern, la încheierea tratatelor negociate de Guvern etc. Actul numirii „reflectă unitatea de esență a executivului, cu toată structura sa bicefală”², fundamentând, astfel, conlucrarea celor două autorități publice care îl alcătuiesc, Președintele României și Guvernul.

Alcătuirea listei membrilor guvernului și a programului de guvernare, faza a doua în procedura de investitură, este exclusiv în sarcina candidatului desemnat la funcția de prim-ministru. În realizarea acestei sarcini, candidatul la funcția de prim-ministru este ținut să aibă în vedere atât programele partidelor politice pe care se va sprijini în acordarea votului de încredere, cât și negocierile anterioare purtate de președinte pentru desemnarea sa, spre a nu le compromite. Termenul pentru îndeplinirea de către candidat a acestor obligații și prezentarea lor în Parlament, a listei noului guvern și a programului de guvernare, este, potrivit alin. (2) al art. 103 din Constituție, de 10 zile de la data desemnării. Considerăm că termenul de 10 zile prevăzut de art. 103 alin. (2) din Constituția României nu are

¹ A se vedea I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar românesc*, Ed. Actami, București, 1999, p. 283.

² Ibidem.

caracter extinctiv, în sensul că la împlinirea lui desemnarea ar înceta, ci are ca efect faptul că, înăuntrul său, Președintele României nu poate revoca desemnarea candidatului numit, asupra căruia însă ar putea reveni după împlinirea termenului deoarece, în ultimă analiză, sesizarea Parlamentului cu propunerea de investire a Guvernului este în responsabilitatea sa și nu poate fi conceput ca, în exercitarea rolului său constituțional, să asiste pasiv la neîndeplinirea unei obligații constituționale de către candidatul pe care l-a desemnat, indiferent de motivul ce a condus la o asemenea situație.

În această etapă, inițiativa aparține candidatului desemnat, atât cu privire la întocmirea listei membrilor guvernului, ce nu se poate face decât cu acordul său, cât și la stabilirea programului de guvernare. Este un aspect important, întrucât justifică preeminența prim-ministrului în cadrul echipei guvernamentale, potrivit art. 107 din Constituție. Această etapă constituie primul test al eventualului prim-ministru cu privire la capacitatea sa politică de a conduce viitorul Guvern, precum și cu privire la sprijinul politic real de care se bucură.¹

Faza parlamentară, a treia și cea mai importantă în cadrul procedurii de investitură, are loc în cel mult 15 zile de la prezentarea listei guvernului și a programului de guvernare de către candidatul la funcția de prim-ministru. Ea cuprinde o procedură prealabilă dezbaterilor în plenul Camerelor reunite în ședință comună, în cadrul căreia candidații pentru funcțiile menționate pe lista guvernului sunt audiați de către comisiile permanente de profil ale celor două Camere, în ședințe comune, în funcție de specificul departamentului sau de domeniul de activitate pe care îl vor conduce sau coordona. În urma acestei audieri, comisiile prezintă candidatului la funcția de prim-ministru un aviz consultativ, motivat. „Astfel se creează posibilitatea înlocuirii de pe listă a unor candidați față de care ar exista o opoziție de natură să pună în pericol acordarea votului de încredere în-suși”². Este consecința faptului că lista guvernului constituie o listă blocată, parlamentul pronunțându-se prin vot nu asupra fiecărui membru în parte, ci, după cum prevede art. 103 alin. (2) din Constituție, asupra „întregii liste a Guvernului”.

Rezultă, din cele arătate, că investirea Guvernului este colectivă, iar nu individuală, chiar dacă depunerea jurământului de credință în fața Președintelui României, în cadrul ultimei faze a procedurii de investire, este individuală. A doua consecință este că programul de guvernare acceptat este exclusiv al guvernului și nu angajează Parlamentul sau majoritatea care i-a acordat încrederea. De aceea, neîndeplinirea acestui program poate constitui temei pentru retragerea încrederii acordate, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură.

După epuizarea fazei parlamentare urmează ultima etapă a procedurii de investire care constă în *numirea Guvernului de către Președintele României*.

Așa cum am arătat anterior, încetarea mandatului Guvernului poate avea loc și în condițiile art. 110 combinat cu art. 114 alin. (2) din Constituția României, republicată.

¹ M. Constantinescu, I. Vida, op. cit., p. 20.

² I. Muraru, M. Constantinescu, op. cit., p. 284.

Dintre ipotezele prevăzute la art. 106 din Constituție, în practica postrevoluționară s-a întâlnit situația încetării mandatului guvernului ca urmare a demisiei prim-ministrului.

În această situație, Președintele României dă curs prevederilor art. 85 alin. (2) din Constituție: „În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, Președintele revocă și numește, la propunerea primului ministru, pe unii membri ai Guvernului.”

Până în prezent, Președintele a emis acte juridice de revocare din funcție și în cazul demisiei, deși aceasta reprezintă o inițiativă și o manifestare de voință a demisionarului, care nu poate fi convertită în revocare, fără a se realiza o confuzie inadmisibilă între voințele „protagoniștilor revocării”¹.

Astfel, revocarea reprezintă o manifestare unilaterală de voință a șefului statului, operată la propunerea primului-ministru. Motivele care pot sta la baza revocării pot fi de ordin politic, profesional, moral sau judiciar. În nici un caz revocarea nu se poate substitui altor cazuri de încetare a mandantului guvernamental, cum ar fi: demisia, decesul, pierderea drepturilor electorale, intervenția unei stări de incompatibilitate ori a altor cazuri prevăzute de lege.

Distincția operată de Adunarea Constituantă între revocare și celelalte moduri de încetare a mandatului guvernamental nu a fost pusă în aplicare de președinții României. Aceștia, de fiecare dată când au emis decrete de numire în funcție a unor noi membri ai Guvernului, au apelat la formula decretelor de revocare, deși acest lucru se impunea numai în cazul în care revocarea reprezenta o modalitate de încetare a calității de membru al Guvernului ca urmare a unei manifestări de voință a prim-ministrului. În toate celelalte cazuri, prevederile art. 85 alin. (2) din Constituție au în vedere alte cazuri de încetare a mandantului guvernamental, fiind exclusă convertirea acestora în revocare. În astfel de cazuri, Președintele României este ținut de litera și spiritul Constituției să declare vacante posturile guvernamentale ca urmare a demisiei, pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate ori a decesului, fiind exclusă confuzia dintre actul de voință al Președintelui României și actele care nu se datorează acestuia, ele fiind manifestări de voință ale persoanei în cauză (demisia), ale unei autorități a puterii judecătorești (pierderea drepturilor electorale), ale unei constatări de sine stătătoare [apariția unei stări de incompatibilitate, a decesului ori a imposibilității prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile, potrivit art. 107 alin. (3), coroborat cu art. 106 din Constituție].

Guvernul, în întregul său, și fiecare dintre membrii acestuia sunt obligați să își îndeplinească mandatul cu respectarea Constituției și a legilor țării, precum și a programului de guvernare acceptat de Parlament.

Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului, ca urmare a votului de încredere acordat de către acesta cu prilejul învestiturii.

¹ A se vedea *M. Constantinescu, I. Vida*, Modificarea mandantului Guvernului, Drep-tul nr. 12/1999, p. 13 și urm.

Fiecare membru al Guvernului răspunde politic în mod solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia.

Răspunderea politică a Guvernului se manifestă prin demiterea acestuia, ca urmare a retragerii încrederii acordate de către Parlament, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, în condițiile prevederilor art. 113 și 114 din Constituția României, republicată.

Guvernul și celelalte organe ale administrației publice sunt obligate să prezinte Camerei Deputaților și Senatului, precum și comisiilor parlamentare informațiile și documentele cerute în temeiul art. 111 alin. (1) din Constituție, republicată, în termen de maxim 20 de zile de la primirea solicitării [art. 3 alin. (3) din Legea nr. 115/1999 privind răspunderea ministerială, republicată¹].

Guvernul și fiecare dintre membrii săi sunt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați sau de către senatori, în temeiul art. 112 alin. (1) din Constituție, republicată, în condițiile prevăzute de regulamentele celor două camere ale Parlamentului [art. 3 alin. (3) din Legea nr. 115/1999 republicată].

După încetarea mandatului Guvernului sau al unuia dintre membri, potrivit art. 106 și 110 din Constituția României, aceștia sunt obligați să prezinte, în termen de 15 zile de la data încetării mandatului, situația privind gestionarea activității ministeriale de care au răspuns, precum și a problemelor aflate în curs de derulare, pe baza unui protocol de predare-primire [art. 4 alin. (1) din Legea nr. 115/1999, republicată].

Pe lângă răspunderea politică, membrii Guvernului pot răspunde și civil, convențional, disciplinar sau penal, după caz, potrivit dreptului comun din aceste materii, pentru fapte săvârșite în exercițiul funcției lor.

Sunt considerate infracțiuni, potrivit Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată, ca lege specială, următoarele fapte săvârșite de membrii Guvernului, în exercițiul funcției lor:

a) împiedicarea, prin amenințare, violență ori prin folosirea de mijloace frauduloase a exercitării cu bună-credință a drepturilor și libertăților vreunui cetățean [art. 8 alin. (1) lit. a)];

b) prezentarea, cu rea-credință, de date inexacte Parlamentului sau Președintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârșirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului [art. 8 alin. (1) lit. b)];

c) refuzul nejustificat de a prezenta Camerei Deputaților, Senatului sau comisiilor permanente ale acestora, în termen de 20 de zile de la solicitare, informațiile și documentele cerute de acestea în cadrul activității de informare a Parlamentului de către membrii Guvernului, potrivit art. 111 alin. (1) din Constituție [art. 8 alin. (2) lit. a)];

¹ M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007.

d) emiterea unor ordine normative sau instrucțiuni, cu caracter discriminatoriu pe temei de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, vârstă, sex sau orientare sexuală, apartenență politică, avere sau origine socială, de natură să aducă atingere drepturilor omului [art. 8 alin. (2) lit. b)].

Tentativa faptelor prevăzute la lit. a) și b) se pedepsește.

Membrii Guvernului, în exercițiul funcției lor, pot săvârși și alte infracțiuni decât cele prevăzute de Legea nr. 115/1999, republicată, situație în care pedeapsa aplicabilă este cea prevăzută de legea penală pentru acea infracțiune.

Numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor.

Procedura de urmărire penală și de judecată în astfel de cazuri este cea prevăzută în Capitolul III al Legii privind responsabilitatea ministerială, republicată, care se completează, potrivit art. 23 alin. (1) din această lege, cu regulile de procedură cuprinse în regulamentele celor două camere ale Parlamentului și în Codul de procedură penală, în măsura în care Legea nr. 115/1999, republicată, nu dispune altfel.

Membrul Guvernului, condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă, va fi demis din funcție de către Președintele României, la propunerea prim-ministrului, funcția sa încetând în baza art. 106 din Constituția României, republicată.

Cadrul normativ privind organizarea și funcționarea Guvernului României este asigurat de Legea nr. 90/2001.¹

Potrivit acestei legi, pentru realizarea Programului de guvernare, Guvernul exercită următoarele funcții:

a) *funcția de strategie*, prin care se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare;

b) *funcția de reglementare*, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice;

c) *funcția de administrare a proprietății statului*, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;

d) *funcția de reprezentare*, prin care se asigură, în numele statului român, reprezentarea pe plan intern și extern;

e) *funcția de autoritate de stat*, prin care se asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale, precum și în domeniile economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului.

Pot fi membri ai Guvernului persoanele care au numai cetățenia română și domiciliul în țară, se bucură de exercițiul drepturilor electorale, nu au suferit condamnări penale și nu se găsesc în unul dintre cazurile de incompatibilitate

¹ M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001.

prevăzute în Cartea I Titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare.

Guvernul este alcătuit din prim-ministru și miniștri.

Din Guvern pot face parte și miniștri de stat, precum și miniștri-delegați cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru, prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere.

Potrivit art. 84 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice și în mediul de afaceri, prevenirea și soluționarea corupției, funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu:

- a) orice altă funcție publică de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator ori a altor situații prevăzute de Constituție;
- b) o funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial;
- c) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice;
- d) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la societățile comerciale prevăzute la lit. c);
- e) funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la lit. c);
- f) funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;
- g) calitatea de comerciant persoană fizică;
- h) calitatea de membru al unui grup de interes economic;
- i) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Constatarea stării de incompatibilitate se face de prim-ministru, care dispune măsurile necesare pentru încetarea acesteia.

Funcția de membru al Guvernului încetează în urma demisiei, a revocării, a pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate, a decesului și a demiterii.

Demisia din funcția de membru al Guvernului se anunță public, se prezintă în scris prim-ministrului și devine irevocabilă din momentul în care s-a luat act de depunerea ei, dar nu mai târziu de 15 zile de la data depunerii.

Revocarea din funcția de membru al Guvernului se face de către Președintele României, prin decret, la propunerea prim-ministrului.

Aceasta are loc în caz de remaniere guvernamentală.

În cazul în care încetarea calității de membru al Guvernului intervine ca urmare a demisiei, a pierderii drepturilor electorale, a incompatibilității, a decesului și,

în alte situații prevăzute de lege, Președintele României, la propunerea prim-ministrului, ia act de aceasta și declară vacantă funcția de membru al Guvernului.

În situația în care un membru al Guvernului a fost condamnat penal printr-o hotărâre judecătorească definitivă sau averea sa a fost declarată, în tot sau în parte, ca fiind dobândită în mod ilicit, printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă, el este demis de către Președintele României, la propunerea prim-ministrului.

Dacă prim-ministrul se află în una dintre situațiile prevăzute la art. 106 din Constituție sau este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, Președintele României va desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile prim-ministrului, până la formarea noului Guvern. Interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor încetează dacă prim-ministrul își reia activitatea în Guvern în cel mult 45 de zile.

Prevederile de mai sus se aplică în mod corespunzător și celorlalți membri ai Guvernului, la propunerea prim-ministrului, pentru o perioadă de cel mult 45 de zile, timp în care prim-ministrul va iniția procedurile prevăzute de lege pentru numirea unui alt membru al Guvernului.

Numirea în funcția de membru al Guvernului, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, se face de Președintele României, prin decret, la propunerea prim-ministrului.

În realizarea funcțiilor sale, Guvernul îndeplinește următoarele *atribuții principale*:

- a) exercită conducerea generală a administrației publice;
- b) inițiază proiecte de lege și le supune spre adoptare Parlamentului;
- b¹) emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative, inițiate cu respectarea Constituției, și le transmite Parlamentului, în termen de 60 de zile de la data solicitării. Nerespectarea acestui termen echivalează cu susținerea implicită a formei inițiatorului;
- c) emite hotărâri pentru organizarea executării legilor, ordonanțe în temeiul unei legi speciale de abilitare și ordonanțe de urgență potrivit Constituției;
- d) asigură executarea de către autoritățile administrației publice a legilor și a celorlalte dispoziții normative date în aplicarea acestora;
- e) elaborează proiectele de lege a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat și le supune spre adoptare Parlamentului;
- f) aprobă strategiile și programele de dezvoltare economică a țării, pe ramuri și domenii de activitate;
- g) asigură realizarea politicii în domeniul social potrivit Programului de guvernare;
- h) asigură apărarea ordinii de drept, a liniștii publice și siguranței cetățeanului, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor, în condițiile prevăzute de lege;
- i) aduce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea țării, scop în care organizează și înzestrează forțele armate;
- j) asigură realizarea politicii externe a țării și, în acest cadru, integrarea României în structurile europene și internaționale;

k) negociază tratatele, acordurile și convențiile internaționale care angajează statul român; negociază și încheie, în condițiile legii, convenții și alte înțelegeri internaționale la nivel guvernamental;

l) conduce și controlează activitatea ministerelor și a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa;

m) asigură administrarea proprietății publice și private a statului¹;

o) înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa;

p) cooperează cu organisme sociale interesate în îndeplinirea atribuțiilor sale;

r) îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de lege sau care decurg din rolul și funcțiile Guvernului.

Pentru rezolvarea unor probleme din competența sa, Guvernul poate constitui organisme cu caracter consultativ.

În scopul elaborării, integrării, corelării și monitorizării de politici Guvernul poate constitui consilii, comisii și comitete interministeriale.

Figura centrală – politic și administrativ – a Guvernului este reprezentată de persoana *prim-ministrului*.

Prim-ministrul conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, cu respectarea atribuțiilor legale care le revin. Primul-ministru reprezintă Guvernul în relațiile acestuia cu Parlamentul, Președintele României, Curtea Supremă de Justiție, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Ministerul Public, celelalte autorități și instituții publice, partidele și alianțele politice, sindicatele, cu alte organizații neguvernamentale, precum și în relațiile internaționale.

De asemenea, prim-ministrul este vicepreședintele Consiliului Suprem de Apărare a Țării și exercită toate atribuțiile, care derivă din această calitate.

Șeful Guvernului numește și eliberează din funcție:

a) conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepția persoanelor care au calitatea de membru al Guvernului;

b) secretarul general și secretarii generali adjuncți ai Guvernului, în cazul utilizării acestor funcții;

c) personalul din cadrul Cancelariei Prim-ministrului;

d) secretarii de stat;

e) alte persoane care îndeplinesc funcții publice, în cazurile prevăzute de lege.

Prim-ministrul este obligat de raporturile constituționale să prezinte Camerei Deputaților și Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului și să răspundă la întrebările ori interpelările care îi sunt adresate de către deputați sau senatori.

Prim-ministrul contrasemnează decretul emise de Președintele României, în cazul în care Constituția prevede obligativitatea contrasemnării acestora.

În scopul rezolvării unor probleme operative, prim-ministrul poate constitui, prin decizie, consilii, comisii și comitete interministeriale.

¹ Lit. n) a fost abrogată prin O.U.G. nr. 87/2007 (M. Of. nr. 634 din 14 septembrie 2007).

Prim-ministrul îndeplinește orice alte atribuții prevăzute în Constituție și de lege sau care decurg din rolul și funcțiile Guvernului.

În îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, prim-ministrul emite *decizii* ca acte administrative individuale. Deciziile prim-ministrului se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Nepublicarea atrage inexistența deciziilor.

Pe lângă Guvern se află numeroase servicii, ceea ce marchează proeminența acestuia în materie administrativă, alcătuind aparatul de lucru al acestuia.

Guvernul are un *Secretariat General* condus de secretarul general al Guvernului, care poate avea rang de ministru, ajutat de unul sau mai mulți secretari generali adjuncți, care pot avea rang de secretar de stat, numiți prin decizie a prim-ministrului.

Secretariatul General face parte din aparatul de lucru al Guvernului și asigură derularea operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, rezolvarea problemelor organizatorice, juridice, economice și tehnice ale activității Guvernului, precum și reprezentarea Guvernului în fața instanțelor judecătorești.

Organizarea și atribuțiile Secretariatului General al Guvernului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.

Guvernul aprobă proiectul bugetului propriu, care se include în bugetul de stat. Ministrul pentru coordonarea Secretariatului General al Guvernului sau, după caz, secretarul general al Guvernului este ordonatorul principal de credite pentru aparatul de lucru al Guvernului, cu excepția Cancelariei Prim-ministrului a altor cazuri prevăzute de lege.

Secretariatul General al Guvernului asigură, prin aparatul propriu, continuitatea derulării operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, constituind elementul de legătură și stabilitate al guvernării.

Din această perspectivă poate ar fi de dorit ca secretarul general să nu facă parte din Guvern, să fie primul funcționar public din administrația guvernamentală.

Ca organism colegial, Guvernul lucrează în ședințe – săptămânale sau ori de câte ori este nevoie – convocate și conduse de către prim-ministru.

Președintele României poate lua parte la ședințele Guvernului în care se dezbate probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice și, la cererea prim-ministrului, în alte situații.

În cadrul ședințelor Guvernului se dezbate probleme ale politicii interne și externe a țării, precum și aspecte privind conducerea generală a administrației publice, adoptându-se măsurile corespunzătoare.

La ședințele Guvernului pot participa, în calitate de invitați, conducători ai unor organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ai unor autorități administrative autonome, precum și orice alte persoane a căror prezență se apreciază a fi utilă, la solicitarea prim-ministrului.

Dezbaterile din ședințele Guvernului și modul de adoptare a actelor acestuia, precum și a oricăror alte măsuri stabilite, se înregistrează pe bandă magnetică și se consemnează în scris în stenograma ședinței, certificată de ministrul delegat

pentru coordonarea Secretariatului general al Guvernului și păstrată, conform legii, în cadrul Secretariatului general al Guvernului.

În exercitarea atribuțiilor sale Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. *Hotărârile* se emit pentru organizarea executării legilor. *Ordonanțele* se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare sau, în cazuri excepționale, se pot emite ordonanțe de urgență, potrivit art. 114 alin. (4) din Constituție.

Membrii Guvernului pot propune *proiecte de hotărâri și de ordonanțe*; de asemenea, pot propune Guvernului *proiecte de lege*, în vederea exercitării dreptului de inițiativă legislativă a acestuia. Metodologia de elaborare și înaintare la Guvern a acestor proiecte de acte normative este aprobată prin hotărâre a Guvernului.

În cazul încetării mandatului său, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului cabinet, Guvernul continuă să îndeplinească numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă, Guvernul nu poate emite ordonanțe și nu poate iniția proiecte de lege.

Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe în prezența majorității membrilor săi. Hotărârile și ordonanțele se adoptă prin *consens*. Dacă nu se realizează consensul, Legea nr. 90/2001 stabilește că cel care hotărăște este prim-ministrul.

Hotărârile și ordonanțele Guvernului se semnează de prim-ministru, se contra-semnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței. Hotărârile care au caracter militar se comunică numai instituțiilor interesate.

În realizarea funcției sale de conducere generală a administrației publice Guvernul exercită controlul ierarhic asupra ministerelor, organelor de specialitate din subordinea sa, precum și asupra prefectilor.

În exercitarea controlului ierarhic, Guvernul are dreptul să anuleze actele administrative ilegale sau inoportune emise de autoritățile administrației publice din subordinea sa, precum și ale prefectilor.

Guvernul se află în raporturi de colaborare cu autoritățile administrative autonome.

§3. Autoritățile administrative autonome

Administrația publică centrală de specialitate cuprinde anumite persoane administrative care nu se află în raporturi de subordonare față de Guvern, ci de colaborare¹, numite la art. 116 alin. (2) din Constituție *autoritățile administrative autonome*.

¹ A se vedea art. 29 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor. Se poate vorbi de o preeminență a Guvernului față de

Potrivit art. 117 alin. (3) din Legea fundamentală, autoritățile administrative autonome se pot înființa numai prin lege organică.

Așa cum relevam anterior, aceste organisme nu se subordonează ierarhic Guvernului. Ele au o conducere desemnată de către Parlament și sunt obligate să depună rapoarte de activitate care sunt supuse dezbaterei și aprobării acestuia. Pornind de la aceste aspecte se poate aprecia că ne aflăm în fața unui *guvernământ de adunare*, în fața unei activități executive dependente de Parlament, care își asumă astfel competența aplicării legii în anumite sectoare de activitate socială.

Suntem, desigur, în fața unei situații care ilustrează interrelația dintre puterile statului.

Unele dintre autoritățile administrative autonome sunt nominalizate în textul Constituției, cum ar fi: Consiliul Suprem de Apărare a Țării (art. 119), Curtea de Conturi (art. 140), Avocatul Poporului (art. 58-60), Consiliul Legislativ (art. 79).

Alte autorități administrative autonome au fost înființate prin legi organice, pornind de la textul art. 116 alin. (2) din Legea fundamentală: Banca Națională, Consiliul Economic și Social, Consiliul Național al Audiovizualului, Comisia Națională de Valori Mobiliare, Consiliul Național de Evaluare și Acreditare Academică, Academia Română ș.a.

De-a lungul timpului, practica democratică a impus necesitatea unor autorități (organe) la nivel central, cu sarcini de coordonare sau de control, inclusiv jurisdicțional, care să fie independente față de Guvern, uneori chiar față de șeful statului.

Dintre acestea, unele, fie prin Constituție, fie prin legi speciale, au fost instituite ca autorități (de natură administrativă) dependente de parlament, altele nu.

În opinia noastră, organele de stat care, prin atribuțiile lor, nu pot fi încadrate nici în categoria organelor legislative și nici în cea a instanțelor judecătorești, trebuie să fie încadrate, cu tot specificul lor, în categoria organelor executive, administrative, pentru că ceea ce este esențial la aceste organe este faptul că întreaga lor activitate se desfășoară pe baza legii și în vederea executării legii. Faptul că unele din aceste organe prezintă, anual, Parlamentului rapoarte asupra activității desfășurate sau că organele lor de conducere sunt desemnate de către Parlament nu sunt argumente care să le schimbe natura lor juridică: organe ale administrației publice autonome sau, cum le numește Constituția – art. 116 alin. (2), *autorități administrative autonome*.

Pe lângă faptul că aceste organe au atribuții administrative, ele sunt organizate și funcționează ca și organele administrației publice centrale, cu deosebire că ele funcționează autonom și nu au organe ierarhic superioare. Aceste organe – autorități administrative autonome – se înființează numai prin lege organică; ele au organe proprii de conducere, stabilite prin actul de înființare, au o structură organizatorică proprie și atribuții de specialitate, care le fac să se deosebească de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale. Cheltuielile nece-

sare funcționării lor sunt prevăzute distinct, în bugetul administrației centrale de stat.

Între autoritățile autonome ale administrației publice cu statut constituțional și cele cu statut legal [în sensul că sunt create prin lege organică, în temeiul art. 117 alin. (3) din Constituție] există deosebiri esențiale, în special cu privire la gradul de dependență față de Guvern. Astfel, autoritățile autonome instituite de Constituție se supun Guvernului numai în măsura în care emite ordonanțe sau hotărâri sub incidența cărora cad și aceste subiecte de drept (de exemplu: ordonanțele sau hotărârile care se referă la limitarea consumului de carburanți). Cu privire la celelalte autorități autonome ale administrației publice, regula cuprinsă în art. 102 alin. (1) din Constituție, potrivit căreia Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice, are un grad mai mare de cuprindere. Activitatea acestora din urmă nu poate face abstracție de activitatea guvernului, astfel că ele, exercitând atribuții legale în complementaritate cu guvernul, nici nu se pot substitui acestuia și nici nu pot decide fără a ține seama de ce s-a decis la acest nivel. Ca atare, în realizarea atribuțiilor stabilite de lege, aceste autorități autonome trebuie să acționeze în cadrul limitelor stabilite de guvern pentru realizarea acestor servicii publice prin ordonanțe sau hotărâri.

Aceste autorități nu sunt supuse tutelei administrative, dar nu pot acționa în contradicție cu hotărârile sau ordonanțele guvernului.

§4. Ministerele

În dreptul pozitiv, normele juridice privind organizarea și funcționarea ministerelor își au sediul în Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor.

Ministerele sunt componente ale administrației publice centrale de specialitate (potrivit Titlului III, Capitolul V din Constituția României).

Ministerele se organizează și funcționează numai în subordinea Guvernului și au rolul de a realiza politica guvernamentală în domeniile lor de activitate, fiind conduse de către persoane care au calitatea de miniștri.

Ministerele și miniștrii se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare și întregii liste a Guvernului, la învestitură.

Prim-ministrul poate cere Parlamentului modificarea structurii Guvernului prin înființarea, desființarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere.

Legea nr. 90/2001 recunoaște personalitatea juridică a ministerelor și stabilește că acestea își au sediul în municipiul București.

Cu privire la personalitatea juridică a ministerelor, apreciem că este vorba atât de o personalitate de drept public, cât și de una de drept privat, ministerul putând fi subiect atât în raporturile juridice de drept public, cât și în cele de drept privat.

Rolul, funcțiile, atribuțiile, structura organizatorică și numărul de posturi ale ministerelor se stabilesc în raport cu importanța, volumul, complexitatea, specificul activității desfășurate și se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

În fiecare minister se organizează cabinetul ministrului, cu personal propriu, căruia nu i se aplică prevederile legii privind statutul funcționarului public.

În funcție de natura atribuțiilor, unele ministere pot avea în domeniul lor de activitate compartimente în străinătate, stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Ministerele pot înființa în subordinea lor organe de specialitate, cu avizul Curții de Conturi.

De asemenea, ministerele pot avea în subordinea lor servicii publice deconcentrate, care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale.

Înființarea sau desființarea serviciilor publice ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale, obiectul de activitate, structura organizatorică, numărul și încadrarea personalului, criteriile de constituire a compartimentelor și funcțiile de conducere ale acestora se aprobă prin ordin al ministrului, respectiv al conducătorului organului de specialitate în subordinea căruia aceste servicii sau organe își desfășoară activitatea.

Ministrul numește și eliberează din funcție conducătorii organelor de specialitate din subordinea ministerului.

Conducătorii serviciilor publice deconcentrate se numesc și se eliberează din funcție de către ministru, cu avizul consultativ al prefectului.

Atribuțiile compartimentelor ministerelor se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare a ministerului, aprobat prin ordin al ministrului.

Conducerea ministerelor se exercită de către miniștri, în urma acordării votului de încredere de către Parlament.

Ministrul are mai întâi o funcție politică, în calitate de membru al Guvernului. Miniștrii răspund de întreaga activitate a ministerului în fața Guvernului, precum și în calitate de membri ai Guvernului, în fața Parlamentului.

Pe lângă funcția politică, ministrul este și conducătorul unui sector al administrației publice statale.

Ministrul reprezintă ministerul în raporturile cu celelalte autorități publice, cu persoanele juridice și fizice din țară și din străinătate, precum și în justiție.

Instrumentele juridice pe care le are la dispoziție ministrul sunt *ordinele și instrucțiunile*.

Potrivit art. 75 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, pentru elaborarea actelor normative, „ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului.”

Desigur, ministrul nu dispune de putere de reglementare primară a relațiilor sociale, care revine numai Parlamentului și, în anumite condiții, Guvernului, dar, în mod evident, acesta pregătește, cu ajutorul colaboratorilor din serviciile minis-

terului, proiecte și acte normative care privesc sectorul său de administrație, contrasemnează hotărârile Guvernului în domeniu și le pune în aplicare.

În activitatea de conducere a ministerului, ministrul este ajutat de unul sau mai mulți secretari de stat, potrivit hotărârii Guvernului de organizare și funcționare a ministerului.

Secretarii de stat exercită atribuțiile delegate de către ministru. În structura fiecărui minister există un secretariat general condus de către secretarul general.

Secretarul general al ministerului este funcționar public de carieră, numit prin concurs sau examen, pe criterii de profesionalism. Acesta asigură stabilitatea funcționării ministerului, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între structurile ministerului.

Principalele atribuții și responsabilități ale secretarului general sunt următoarele:

a) coordonează buna funcționare a compartimentelor și activităților cu caracter funcțional din cadrul ministerului și asigură legătura operativă dintre ministru și conducătorii tuturor compartimentelor din minister și unitățile subordonate;

b) colaborează cu compartimentele de specialitate din cadrul Secretariatului General al Guvernului, cu secretarii generali din celelalte ministere, precum și cu secretarii județelor și cu directorii generali de prefectură, în probleme de interes comun;

c) primește și transmite spre avizare ministerelor proiectele de acte normative inițiate de minister și asigură avizarea actelor normative primite de la alți inițiatori;

d) transmite Secretariatului General al Guvernului proiectele de acte normative inițiate de minister, pentru a fi discutate în ședința Guvernului;

e) urmărește și asigură finalizarea actelor normative aprobate de Guvern, care au fost inițiate de minister;

f) monitorizează și controlează elaborarea raportărilor periodice, prevăzute de reglementările în vigoare;

g) coordonează întregul personal al ministerului, activitatea de elaborare a politicilor de personal și principiile directoare pentru managementul de personal din cadrul compartimentelor.

În cazul în care ministrul, din diferite motive, nu își poate exercita atribuțiile curente, va desemna secretarul de stat care exercită aceste atribuții, înștiințându-l pe prim-ministru despre aceasta.

Pe lângă ministru funcționează, ca organ consultativ, *colegiul ministerului*.

Componența și regulamentul de funcționare al colegiului ministerului se aprobă prin ordin al ministrului.

Colegiul ministerului se întrunește, la cererea și sub președinția ministrului, pentru dezbaterile unor probleme privind activitatea ministerului.

Potrivit art. 53 alin. (1) din Legea nr. 90/2001, miniștrii îndeplinesc în domeniul lor de activitate următoarele *atribuții generale*:

a) organizează, coordonează și controlează aplicarea legilor, ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, a ordinelor și instrucțiunilor emise potrivit legii, cu respectarea limitelor de autoritate și a principiului autonomiei locale a instituțiilor publice și a agenților economici;

b) elaborează și avizează proiecte de lege, ordonanțe, hotărâri ale Guvernului, în condițiile stabilite prin metodologia aprobată de Guvern;

c) acționează pentru aplicarea strategiei proprii a ministerului, integrată celei de dezvoltare economico-socială a Guvernului;

d) fundamentează și elaborează propuneri pentru bugetul anual, pe care le înaintează Guvernului;

e) urmăresc proiectarea și realizarea investițiilor din sistemul ministerului, în baza bugetului aprobat;

f) reprezintă interesele statului în diferite organe și organisme internaționale, în conformitate cu acordurile și convențiile la care România este parte și cu alte înțelegeri stabilite în acest scop, dezvoltă relații de colaborare cu organe și organizații similare din alte state și cu organizații internaționale ce interesează domeniul lor de activitate;

g) inițiază și negociază, din împuternicirea Președintelui României sau a Guvernului, în condițiile legii, încheierea de convenții, acorduri și alte înțelegeri internaționale sau propun întocmirea formelor de aderare la cele existente;

h) urmăresc și controlează aplicarea convențiilor și acordurilor internaționale la care România este parte și iau măsuri pentru realizarea condițiilor în vederea integrării în structurile europene sau în alte organisme internaționale;

i) coordonează și urmăresc elaborarea și implementarea de politici și strategii în domeniile de activitate ale ministerului, potrivit strategiei generale a Guvernului;

j) avizează, în condițiile legii, înființarea organismelor neguvernamentale și cooperează cu acestea în realizarea scopului pentru care au fost create;

k) colaborează cu instituțiile de specialitate pentru formarea și perfecționarea pregătirii profesionale a personalului din sistemul lor;

l) aprobă, după caz, editarea publicațiilor de specialitate și informare.

Miniștrii își îndeplinesc atribuțiile care le revin folosind serviciile din aparatul propriu al ministerelor, precum și prin instituțiile aflate în subordonarea, coordonarea sau autoritatea ministerelor.

Miniștrii de stat coordonează, sub conducerea nemijlocită a primului-ministru, realizarea programului de guvernare acceptat de Parlament într-un domeniu de activitate, scop în care conlucrează cu miniștrii care răspund de îndeplinirea acestui program în cadrul ministerelor pe care le conduc.

În serviciile ministerelor activează atât funcționari publici, cât și persoane aflate în raporturi de muncă.

Guvernul poate dispune prin hotărâre modificări în organizarea și funcționarea ministerelor, precum și transferul unei activități de la un minister la altul ori la organe de specialitate din subordinea Guvernului.

Organizarea și funcționarea fiecărui minister în parte este reglementată de către Guvern, prin hotărâre, cu excepția ministerelor privind apărarea națională și ordinea publică, care sunt reglementate prin legi speciale.

§5. Prefectul

În circumscripțiile administrativ teritoriale ale statului cu cea mai mare întindere – județele prefectii acționează ca reprezentanți ai Guvernului. Aceștia exercită o putere de direcționare și de coordonare a serviciilor ministeriale deconcentrate și, în același timp, supraveghează respectarea legii de către autoritățile locale prin actele administrative emise de acestea.

Prin art. 30 alin. (2) din Legea nr. 90/2001, prefectului, ca reprezentant al Guvernului pe plan local, i se stabilește răspunderea privind „aplicarea politicii Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale, având obligația de a asigura executarea actelor Guvernului, precum și pe cele ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor”.

Miniștrii și conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului pot delega prefectului unele dintre atribuțiile lor de conducere și control cu privire la activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine.

Prin statutul său, prefectul să găsește într-o situație de subordonare în raport cu guvernul; prin competențele sale, prefectul este deținătorul autorității de stat în județ și reprezentantul direct al prim-ministrului și al fiecăruia dintre miniștri.

Activitatea prefectului se întemeiază pe principiile:

- a) legalității, imparțialității și obiectivității;
- b) transparenței și liberului acces la informațiile de interes public;
- c) eficienței;
- d) responsabilității;
- e) profesionalizării;
- f) orientării către cetățean.

În sfera de competență a prefectului, în calitatea acestuia de reprezentant al Guvernului se regăsesc, potrivit art. 24 din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului¹, următoarele atribuții:

a) asigură, la nivelul județului sau, după caz, al municipiului București, aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum și a ordinii publice;

b) acționează pentru realizarea în județ, respectiv în municipiul București, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare și dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competențele și atribuțiile ce îi revin, potrivit legii;

¹ M. Of. nr. 658 din 21 iulie 2004.

c) acționează pentru menținerea climatului de pace socială și a unei comunicări permanente cu toate nivelurile instituționale și sociale, acordând o atenție constantă prevenirii tensiunilor sociale;

d) colaborează cu autoritățile administrației publice locale pentru determinarea priorităților de dezvoltare teritorială;

e) verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului;

f) asigură, împreună cu autoritățile și organele abilitate, ducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite prin lege, a măsurilor de pregătire și intervenție pentru situații de urgență;

g) dispune, în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora și folosește în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinație;

h) utilizează, în calitate de șef al protecției civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat și baza logistică de intervenție în situații de criză, în scopul desfășurării în bune condiții a acestei activități;

i) dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor și a siguranței cetățenilor, prin organele legal abilitate;

j) asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană;

k) dispune măsuri de aplicare a politicilor naționale hotărâre de Guvern și a politicilor de integrare europeană;

l) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituții similare din țară și din străinătate, în vederea promovării intereselor comune;

m) asigură folosirea, în condițiile legii, a limbii materne în raporturile dintre cetățenii aparținând minorităților naționale și serviciile publice deconcentrate în unitățile administrativ-teritoriale în care aceștia au o pondere de peste 20%.

În calitatea sa de supraveghetor al respectării legii de către autoritățile locale, prefectul poate ataca, în total sau în parte, în fața instanței de contencios administrativ, hotărârile adoptate de consiliile locale – orășenești, comunale, municipale, județene –, precum și dispozițiile emise de primari sau de președinții comisiilor județene, în cazul în care consideră actele sau prevederi din ele ca fiind ilegale. Actul sau prevederile acestuia care au fost atacate sunt suspendate de drept.

Ca urmare a exercitării controlului asupra legalității actelor adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale ori județene, precum și de președintele consiliului județean, prefectul poate ataca direct în fața instanței de contencios administrativ aceste acte în termenul prevăzut la art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2001,¹ dacă le consideră ilegale, fără îndeplinirea vreunei proceduri prealabile.

Termenul este de 6 luni și începe să curgă de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal, dar nu mai târziu de un an de la emiterii acestuia.

¹ M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

Deși sunt supuse controlului de legalitate, nu pot fi atacate la instanța de contencios administrativ de prefect actele de gestiune curentă. Cu siguranță, sunt avute în vedere actele contractuale supuse dreptului comun (contracte de furnizare de bunuri sau servicii, contracte de muncă etc.), a căror legalitate va putea fi cenzurată potrivit dreptului comun.

Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, prefectul emite *ordine* cu caracter normativ sau individual, în condițiile legii.

Ordinele care stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate sunt emise după consultarea conducătorilor serviciilor deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

Prefectul poate propune ministerelor și celorlalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate măsuri pentru îmbunătățirea activității serviciilor publice deconcentrate organizate la nivelul județului.

Ordinul prefectului care conține dispoziții normative se publică potrivit legii și devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoștință publică.

Ordinul prefectului, cu caracter individual, devine executoriu de la data comunicării către persoanele interesate.

Ordinele emise de prefect în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență produc efecte juridice de la data aducerii lor la cunoștință și sunt executorii.

Ordinele cu caracter normativ se comunică de îndată Ministerului de Interne și Reformei Administrative care poate propune Guvernului, în exercitarea controlului ierarhic al acestuia, anularea ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale sau netemeinice.

Prefecții sunt obligați să comunice ordinele emise și ministerelor de resort. Ministerele pot propune Guvernului măsuri de anulare a ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale.

Ministerele și celelalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate au obligația să comunice prefecților, imediat după emitere, ordinele și celelalte dispoziții cu caracter normativ emise în domeniul de activitate al serviciilor publice deconcentrate.

În activitatea sa, prefectul este ajutat de 2 subprefecți, iar la municipiul București, de 3 subprefecți.

Subprefectul îndeplinește atribuțiile ce îi sunt date prin acte normative, precum și sarcinile care îi sunt delegate de către prefect prin ordin.

În lipsa prefectului, subprefectul îndeplinește, în numele prefectului, atribuțiile ce revin acestuia.

Pe toată durata îndeplinirii funcției de prefect sau de subprefect, contractul de muncă al acestuia la instituțiile publice, regiile autonome, companiile naționale, societățile naționale și societățile comerciale cu capital de stat sau majoritar de stat se suspendă.

Prefectul și subprefectul nu pot fi deputați sau senatori, primari, consilieri locali sau consilieri județeni și nu pot îndeplini o funcție de reprezentare profesională, o altă funcție publică sau o funcție ori o activitate profesională remunerată în cadrul regiilor autonome, precum și al societăților comerciale cu capital de stat sau privat.

În calitate de reprezentant al Guvernului, prefectul veghează ca activitatea consiliilor locale și a primarilor, a consiliilor județene și a președinților consiliilor județene să se desfășoare în conformitate cu prevederile legii.

Între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții consiliilor județene, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

Prefectul conduce activitatea serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Numirea și eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor publice descentralizate ale ministerelor se fac cu avizul consultativ al prefectului, în condițiile legii. În situații bine motivate, prefectul își poate retrage avizul acordat, propunând, în condițiile legii, eliberarea din funcție a conducătorilor acestora.

Putem vorbi de o dublă dimensiune, politică și tehnică a prefectului.

Pe de o parte, acesta este reprezentantul „puterii”, iar, pe de altă parte, este depozitarul autorității statului în județ.

În contradicție cu importanța deosebită a puterilor recunoscute prefectului, acesta posedă un statut personal precar.

Dacă, potrivit doctrinei, prefectul face parte din categoria funcționarilor publici, funcția sa presupunând profesionalism, experiență și pregătire administrativă, acest lucru nu s-a regăsit multă vreme în normele dreptului pozitiv, Legile administrației publice locale nr. 69/1991 și 265/2001 omițând calificarea expresă a prefectului ca funcționar public.

Modificarea Legii nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici au adus includerea prefectului în categoria „funcționarilor publici” al căror post este „la discreția” guvernului. Legea nu recunoaște prefectului un drept la funcție, ci numai cu privire la exercițiul atributelor acestuia.

Pe baza practicii administrative, putem califica funcția prefectului ca fiind, mai degrabă, una *politică*, aflată la voința puterii executive, decât una profesională. Or, realitatea arată că atributele funcției de prefect pentru coordonarea serviciilor ministeriale deconcentrate în județe și pentru controlul de legalitate, de tutelă administrativă asupra actelor autorităților locale, sunt tehnice, profesionale, presupunând specializarea într-un domeniu și se dobândesc printr-o pregătire teoretică și experiență practică în domeniul administrației publice.

Garanțiile acordate prefecților în materia stabilității carierei sunt slabe, schimbarea din funcție putând fi decisă discreționar de către guvern, în numele mobilității în funcție.

Deși funcționar public, prefectul rămâne subordonat politic guvernului în funcție. El este însărcinat cu punerea în aplicare a orientărilor politice ale guvernului în funcție, având și o misiune generală de informare a puterii asupra stării județului său. Acest mod de organizare este o rezultantă a fenomenului general de interpenetrare a politicului și administrativului în societate.

Istoria administrației publice românești din perioada interbelică demonstrează că soluția prefectului – funcționar public – nu este inedită și fără tradiție în țara noastră. Astfel, Legea administrativă din 1938 prevedea că prefectul era funcționar de carieră, iar recrutarea sa se făcea dintre persoanele care au îndeplinit cu distincție funcția de pretor și subprefect cel puțin 6 ani și aveau o diplomă universitară de licență în Drept, Academia Comercială sau Litere și Filosofie, la care se adaugă diploma de absolvire a cursurilor unui institut de pregătire tehnică administrativă.

Activitatea prefectului în țara noastră poartă amprenta caracterului politic al funcției, caracter consacrat de statutul actual al acesteia.

Dincolo de rolul său politic și protocolar, prefectul exercită importante atribuții administrative: reprezentarea statului, menținerea ordinii publice, controlul colectivităților locale.

În prezent, organizarea exercitării acestor atribuții în țara noastră este mai mult schișată și, de aceea, trebuie construit un sistem coerent de relații în jurul prefectului.

Prefectului ar trebui să i se recunoască rolul de reprezentant al statului în justiție și în raporturile contractuale.

De asemenea, prefectul este singurul competent de a se exprima în numele statului în fața consiliului județean.

Prefectul trebuie investit cu o putere de poliție administrativă generală, definită cu precizie prin lege. El posedă o competență exclusivă pentru asigurarea ordinii publice în spațiul care excede teritoriul unui oraș sau comune, iar acolo unde primarii nu își îndeplinesc atribuțiile legale pentru asigurarea ordinii publice, compromițând funcționarea serviciilor publice și aplicare legilor, prefectul trebuie să se poată substitui acestora.

Prefectul conduce, sub autoritatea fiecărui ministru, serviciile statului deconcentrate în județ. El are autoritate directă asupra șefilor serviciilor ministeriale indiferent de natura funcției pe care aceștia o exercită.

Iată, încă o dovadă în sprijinul nevoii unei pregătiri tehnico-administrative și a unei experiențe în domeniul administrației a prefectului.

Autoritatea prefectului reflectă și dorința de a instaura un echilibru între unitatea statului și descentralizarea administrației publice. Față de reprezentanții aleși ai colectivităților locale în consilii, care dispun de largi competențe administrative, prefectul reprezintă singurul interlocutor capabil să angajeze statul și să vorbească în numele acestuia.

În temeiul Constituției din anul 1991, prefectul apare în raporturile lui cu celelalte organe ale administrației publice și cu administrații, în trei ipostaze diferite:

- reprezentantul Guvernului pe plan local;
- conducătorul serviciilor publice ministeriale deconcentrate în unitățile administrativ-teritoriale;
- autoritate de tutelă administrativă, chemat să vegheze la respectarea legii de către autoritățile publice locale.

Prefectul este reprezentant al statului în județ, funcția pe care o realizează ținând de puterea executivă, de Guvern, cu care, prin intermediul prefecturii, se află în raporturi juridice, de drept administrativ, raporturi de subordonare ierarhică.

Prefectul are o misiune generală de informare, de a ține la curent Guvernul cu cerințele colectivităților locale din județ, cu evoluția opiniei publice, urmărind să orienteze această opinie în direcția politicii și programului Guvernului.

Prefectul asigură un rol esențial de comunicare între autoritățile centrale ale statului și cetățeni. El explică prin comunicare, conferințe de presă etc., politica Guvernului, măsurile și reglementările deosebite apărute și informează Guvernul asupra situației economice, sociale, culturale și administrative a județului, inclusiv asupra realizării programului de guvernare.

De asemenea, prefectul reprezintă autoritățile statului la diverse ceremonii, comemorări și alte manifestări oficiale, prezentând mesaje din partea autorităților pe care la reprezintă.

Ca reprezentant al Guvernului, prefectului în funcție i se acordă onoruri militare, în condițiile stabilite prin regulamentele specifice, cu ocazia ceremoniilor militare organizate la nivelul județului.

Nu putem vorbi de drepturi depline pe care le are prefectul în raport cu administrația publică, cu cel care l-a numit – Guvernul – care trebuie să-i asigure condițiile pentru exercitarea atribuțiilor stabilite de lege.

Activitatea prefectului se desfășoară sub autoritatea guvernului, în tot ceea ce face, fapt ce împiedică manifestarea profesionalismului și a specializării necesare. În plus, aceasta induce numeroase ingerințe politice, conjuncturale, în activitatea profesională a prefectului, care nu au prea multe în comun cu tehnicitatea exercitării (spre exemplu, a controlului de legalitate).

De asemenea, statutul precar al prefectului nu permite invocarea de către acesta a unui drept la profesie și la crearea condițiilor pentru continuitate, stabilitate în funcție, el putând fi revocat de către guvern oricând interesele politice o cer, fără a fi suficient protejat de statutul funcționarilor publici.

Ca reprezentant al guvernului și al administrației publice, care are servicii deconcentrate în județ, prefectul exercită conducerea generală a acestor servicii și, pentru înfăptuirea unei asemenea finalități, este necesar să realizeze coordonarea activităților lor intrând în raporturi juridice corespunzătoare.

Aceste raporturi juridice relevă organizarea competenței în cadrul sistemului administrației publice.

Pentru faptele săvârșite în exercitarea competenței sale prefectul răspunde juridic, după caz: disciplinar, administrativ, civil sau penal.

§6. Consiliile locale

Descentralizarea administrativă la nivel teritorial a dus la recunoașterea autonomiei locale a colectivităților comunale, orășenești, municipale și județene.

Pe baza dispozițiilor constituționale, Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată¹, reglementează, în prezent, regimul general al autonomiei locale, precum și organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale².

Principiile puse de legislatorul pozitiv la baza administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale sunt: descentralizarea, autonomia locală, deconcentrarea serviciilor publice³, eligibilitatea autorităților administrației publice locale, legalitatea și consultarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.

Legea nr. 215/2001 definește două concepte esențiale pentru dreptul administrativ, și anume cel de *colectivitate locală* și cel de *autonomie locală*.

Prin *colectivitate locală* se înțelege – potrivit dispozițiilor art. 3 alin. (4) – „totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială”.

În interpretarea pe care o dăm acestui text va trebui să acceptăm că fiecare colectivitate locală reprezintă o entitate distinctă de suma indivizilor care o compun, titulară de autonomie locală administrativă, cu o voință juridică proprie.

Și definiția pe care legea o dă *autonomiei locale* [art. 3 alin. (1)] este criticabilă atâta vreme cât înțelege prin aceasta „dreptul și capacitatea efectivă a *autorităților* administrației publice locale, de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii”.

Critica pe care o aducem acestei definiții se referă la faptul că autonomia locală reprezintă un drept al colectivității locale, persoană juridică de drept public, și nu al autorităților acesteia, care numai *exercită* acest drept în numele și în interesul colectivității.

De asemenea, remarcăm prevederea conform căreia autorităților locale soluționează „treburile publice”, nu doar o parte a acestora, așa cum statuează Carta europeană a autonomiei locale (art. 3 pct. 1). În sistemul administrativ românesc, care îmbină descentralizarea cu deconcentrarea administrativă, rezolvarea *tuturor treburilor publice* ale colectivităților locale la acest nivel reprezintă un deziderat.

¹ M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

² Apreciem că, din respect pentru alegătorii unei colectivități locale, s-ar impune ca legile care modifică competența autorităților locale în mod fundamental să producă efecte numai odată cu începerea mandatului acestora. Se presupune că alegătorii țin seama, la acordarea votului reprezentanților lor, și de activitățile pe care aceștia sunt puși să le îndeplinească în exercițiul funcției lor.

³ Cu privire la distincția dintre descentralizare și deconcentrare, a se vedea și comentariile autorului *D.C. Dragoș*, Principalele elementele de noutate ale Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale, Dreptul nr. 10/2001, p. 4 și urm.

În conținutul autonomiei locale, așa cum este aceasta reglementată de Legea nr. 215/2001, se disting următoarele componente:

- o componentă instituțională;
- o componentă patrimonial-gestionară;
- o componentă financiară.

Termenul de *colectivitate locală* acoperă realități foarte diferite privind forța componentelor enumerate mai sus, generate de dimensiunea, dezvoltarea economică, culturală ș.a.

În pofida acestor diferențe, dreptul pozitiv reglementează unicitatea statutului colectivităților comunale, orașenești, municipale, care trebuie să îndeplinească aceleași competențe, să soluționeze și să gestioneze treburile publice ale colectivității.

Dreptul colectivităților locale la autonomie administrativă se exercită prin două categorii de persoane administrative și anume:

- deliberative: consiliile comunale, orașenești, municipale și județene;
- executive: primarii.

Acestea au plenitudine de competență, atribuțiile lor fiind depline și exclusive și se stabilesc numai prin lege. De asemenea, în spiritul Cartei europene a autonomiei locale, se precizează că autonomia conferă autorităților locale dreptul de a avea inițiativă în toate domeniile, drept care poate fi limitat doar prin lege, prin includerea unor domenii *în mod expres în competența altor autorități publice* [art. 5 alin. (2)].

Regimul general al autonomiei locale, așa cum este reglementat prin Legea nr. 215/2001, republicată, prevede că raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune și orașe și autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ.

Autoritățile deliberative ale colectivităților locale sunt consiliile locale constituite în comune, orașe, municipii și județe. Deși, uneori, se folosește sintagma „consilii locale și județene”, apreciem că aceasta este pleonastică întrucât *consiliile județene* sunt o categorie de *consilii locale*, sunt autorități ale administrației publice locale așa cum le definesc normele juridice cuprinse în Secțiunea a 2-a din Capitolul I – „Dispoziții generale” ale Legii administrației publice locale nr. 215/2001.

Consiliile locale sunt compuse din consilieri aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Normele juridice în materie se regăsesc – până la adoptarea unui cod electoral – în Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale¹.

Numărul consilierilor este stabilit prin ordin al prefectului în funcție de populația comunei, orașului sau județului, raportată de Institutul Național de Statistică

¹ M. Of. nr. 271 din 29 martie 2004.

și Studii Economice la data de 1 ianuarie a anului în curs sau, după caz, la data de 1 iulie a anului care precede alegerile, și poate varia de la 9 la 27 consilieri la comune și orașe și de la 31 la 37 consilieri la județe. Consiliul General al Municipiului București este compus din 31 de consilieri.

Pentru alegerea consiliilor locale și a primarilor, fiecare comună, oraș, municipiu și subdiviziune administrativ teritorială a municipiului sau a județului constituie o circumscripție electorală.

Cetățenii români, fără deosebire de naționalitate, rasă, limbă, religie, sex, convingeri politice sau profesie exercită, în mod egal, drepturile electorale.

Au dreptul de a alege cetățenii români care au împlinit 18 ani, inclusiv cei care împlinesc această vârstă în ziua alegerilor, fiecare alegător având dreptul la un singur vot.

Dreptul de vot se poate exercita numai în comuna, orașul sau sectorul în care alegătorul își are domiciliul.

Nu pot alege alienații sau debili mintali puși sub interdicție, precum și persoanele lipsite de drepturile electorale pe durata stabilită prin hotărâre judecătorească.

Potrivit Legii nr. 67/2004, au dreptul de a fi aleși consilieri sau primari cetățenii cu drept de vot care au împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de 23 de ani, dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice, potrivit art. 37 alin. (3) din Constituție (judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică).

La alegerile locale pot candida numai persoanele care au domiciliul pe teritoriul unității administrativ-teritoriale în care urmează să fie alese. O persoană poate candida pentru un singur consiliu local și pentru o singură funcție de primar (de exemplu, municipiul București).

Candidaturile pentru consiliile locale, ca și cele pentru primari, se propun de către partide politice, alianțe politice, alianțe electorale, după cum se pot depune și candidaturi independente, în condițiile prevăzute de Legea pentru alegerea autorităților administrației publice locale.

Funcția de consilier comunal, orașenesc, municipal sau județean este, potrivit art. 88 din Legea nr. 161/2003, incompatibilă cu o seamă de funcții publice sau private, cum sunt:

- a) funcția de primar sau viceprimar;
- b) funcția de prefect sau subprefect;
- c) calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local respectiv sau în aparatul propriu al consiliului județean ori al prefecturii din județul respectiv;
- d) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la regiile autonome și societățile comerciale de interes local înființate sau aflate sub autoritatea consiliului local ori a consiliului județean respectiv sau la regiile auto-

nome și societățile comerciale de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

e) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la o societate comercială de interes local ori la o societate comercială de interes național care își are sediul sau care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

f) funcția de reprezentant al statului la o societate comercială care își are sediul ori care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

g) calitatea de deputat sau senator;

h) funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora.

O persoană nu poate exercita în același timp un mandat de consilier local și un mandat de consilier județean.

De asemenea, calitatea de ales local este incompatibilă și cu calitatea de acționar semnificativ la o societate comercială înființată de consiliul local, respectiv de consiliul județean.

Incompatibilitatea există și în situația în care soțul sau rudele de gradul I ale alesului local dețin calitatea de acționar semnificativ la unul dintre agenții economici prevăzuți anterior.

Prin acționar semnificativ se înțelege persoana care exercită drepturi aferente unor acțiuni care, cumulate, reprezintă cel puțin 10% din capitalul social sau îi conferă cel puțin 10% din totalul drepturilor de vot în adunarea generală.

Legea administrației publice locale reglementează, la art. 36, în privința consiliului *comunal, orașenesc, municipal*, o clauză generală de competență: „are inițiativă și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date, prin lege, în competența altor autorități publice, locale sau centrale.”

La alin. (2) al aceluiași articol legea enumeră principalele *atribuții* ale acestor consilii:

a) atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes local și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes local;

b) atribuții privind dezvoltarea economico-socială și de mediu a comunei, orașului sau municipiului;

c) atribuții privind administrarea domeniului public și privat al comunei, orașului sau municipiului;

d) atribuții privind gestionarea serviciilor furnizate către cetățeni;

e) atribuții privind cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. a), consiliul local:

a) aprobă statutul comunei; orașului sau municipiului, precum și regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local;

b) aprobă, în condițiile legii, la propunerea primarului, înființarea, organizarea și statul de funcții ale aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor și

serviciilor publice de interes local, precum și reorganizarea și statul de funcții ale regiilor autonome de interes local;

c) exercită, în numele unității administrativ-teritoriale, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți comerciale sau regii autonome, în condițiile legii.

Potrivit alin. (4), în exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. b), consiliul local:

a) aprobă, la propunerea primarului, bugetul local, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului, bugetar;

b) aprobă, la propunerea primarului, contractarea și/sau garantarea împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare, în numele unității administrativ-teritoriale, în condițiile legii;

c) stabilește și aprobă impozitele și taxele locale, în condițiile legii;

d) aprobă, la propunerea primarului, documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes local, în condițiile legii;

e) aprobă strategiile privind dezvoltarea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale;

f) asigură realizarea lucrărilor și ia măsurile necesare implementării și conformării cu prevederile angajamentelor asumate în procesul de integrare europeană în domeniul protecției mediului și gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetățenilor.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. c), consiliul local:

a) hotărăște darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a comunei, orașului sau municipiului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii;

b) hotărăște vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei, orașului sau municipiului, după caz, în condițiile legii;

c) avizează sau aprobă, în condițiile legii, documentațiile de amenajare a teritoriului și urbanism ale localității lor;

d) atribuie sau schimbă, în condițiile legii, denumiri de străzi, de piețe și de obiective de interes public local.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. d), consiliul local:

a) asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind:

1. educația;

2. serviciile sociale pentru protecția copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei și a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială;

3. sănătatea;

4. cultura;

5. tineretul;

6. sportul;

7. ordinea publică;

8. situațiile de urgență;

9. protecția și refacerea mediului;

10. conservarea, restaurarea și punerea în valoare, a monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice și rezervațiilor naturale;
 11. dezvoltarea urbană;
 12. evidența persoanelor;
 13. podurile și drumurile publice;
 14. serviciile comunitare de utilitate publică: alimentare cu apă, gaz natural, canalizare, salubritate, energie termică, iluminat public și transport public local, după caz;
 15. serviciile de urgență de tip salvamont, salvamari de prim ajutor;
 16. activitățile de administrație social-comunitară;
 17. locuințele sociale și celelalte unități locative aflate în proprietatea unității administrativ-teritoriale sau în administrarea sa;
 18. punerea în valoare, în interesul comunității locale, a resurselor naturale de pe raza unității administrativ-teritoriale;
 19. alte servicii publice stabilite prin lege;
- b) hotărăște acordarea unor sporuri și altor facilități, potrivit legii, personalului sanitar și didactic;
- c) sprijină, în condițiile legii, activitatea cultelor religioase;
- d) poate solicita informări și rapoarte de la primar, viceprimar și de la șefii organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local;
- e) aprobă construirea locuințelor sociale, criteriile pentru repartizarea locuințelor sociale și a utilităților locative aflate în proprietatea sau în administrarea sa;
- f) poate solicita informări și rapoarte specifice de la primar și de la șefii organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. e), consiliul local:

a) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local;

b) hotărăște, în condițiile legii, înfrățirea comunei, orașului sau municipiului cu unități administrativ-teritoriale din alte țări;

c) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară sau din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune.

Consiliul local poate conferi persoanelor fizice române sau străine cu merite deosebite titlul de cetățean de onoare al comunei, orașului sau municipiului, în baza unui regulament propriu. Prin acest regulament se stabilesc și condițiile retragerii titlului conferit.

Consiliul local îndeplinește orice alte atribuții stabilite prin lege.

Intervalul de timp pentru care autoritățile administrației publice locale – consilii, primari – sunt abilitate să-și exercite prerogativele, după alegerea lor legală, poartă numele de *mandat*, la expirarea căruia este necesară organizarea de noi alegeri locale. Consiliile locale își exercită mandatul de la data constituirii până la data declarării ca legal constituit a consiliului nou ales.

Atât mandatul consiliilor locale, cât și cel al primarilor este de 4 ani. Legea nr. 215/2001 statuează că, în cazul în care, în cursul unui mandat, consiliul local sau județean este dizolvat, respectiv primarul demis, noile autorități locale alese nu vor începe un mandat nou, de 4 ani, ci vor încheia mandatul predecesorilor lor. Aceeași soluție este aplicabilă și în cazul organizării unor noi unități administrative-teritoriale.

Trimiterile pe care le fac dispozițiile art. 30 alin. (1), art. 69 alin. (1) și art. 93 alin. (1) din Legea administrației publice locale la *lege organică* pentru prelungirea mandatului consiliilor locale sau primarului în caz de război sau catastrofă sunt, în opinia noastră, neconstituționale. Legea noastră fundamentală statuează la art. 73 alin. (3) domeniile de reglementare a relațiilor sociale prin lege organică, nepermițând ca prin lege (organică sau ordinară) să se adauge la textul Constituției.

Este drept că la lit. o) a alin. (3) al art. 73 din Constituție sunt înscrise: „organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală”, dar chestiunea prelungirii mandatului, în Legea administrației publice locale, este reglementată la „funcționarea” autorităților locale.

Fiind organisme colegiale, consiliile locale lucrează în ședințe, acestea putând fi ordinare sau extraordinare. Ședințele sunt legal constituite dacă este prezentă majoritatea consilierilor în funcție.

Ședințele consiliului comunal, orașenesc sau municipal sunt conduse de un președinte de ședință ales din rândul consilierilor, pe o perioadă de cel mult 3 luni.

Ședințele consiliului local sunt publice, cu excepția cazurilor în care consilierii decid, cu majoritate de voturi, ca acestea să se desfășoare cu ușile închise.

Problemele privind bugetul local, administrarea domeniului public și privat al comunei sau al orașului, participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră, organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului, precum și cele privind asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, organizații neguvernamentale, persoane juridice române sau străine se vor discuta întotdeauna în ședință publică. În legătură cu aceste probleme primarul poate propune consultarea cetățenilor prin referendum, în condițiile legii.

Lucrările ședințelor se desfășoară în limba română, limba oficială a statului. În consiliile locale în care consilierii aparținând unei minorități naționale reprezintă cel puțin o treime din numărul total, la ședințele de consiliu se poate folosi și limba maternă a acesteia. În aceste cazuri se va asigura, prin grija primarului, traducerea în limba română. În toate cazurile, documentele ședințelor de consiliu se întocmesc în limba română.

Dezbaterile din ședințele consiliului local, precum și modul în care și-a exercitat votul fiecare consilier se consemnează într-un proces-verbal, semnat de consilierul care conduce ședințele de consiliu și de secretarul unității administrative-teritoriale.

Consilierul care conduce ședințele de consiliu, împreună cu secretarul unității administrativ-teritoriale își asumă, prin semnătură, responsabilitatea veridicității celor consemnate.

Înaintea fiecărei ședințe secretarul pune la dispoziție consilierilor, în timp util, procesul-verbal al ședinței anterioare, pe care ulterior îl va supune spre aprobare consiliul local. Consilierii au dreptul ca în cadrul ședinței să conteste conținutul procesului-verbal și să ceară menționarea exactă a opiniilor exprimate în ședința anterioară.

În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, consiliul local adoptă *hotărâri*, cu votul majorității membrilor prezenți, în afară de cazurile în care legea sau regulamentul de organizare și funcționare a consiliului cere o altă majoritate.

Hotărârile privind contractarea de împrumuturi, în condițiile legii, administrarea domeniului public și privat al comunei sau al orașului, participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră, organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului, precum și cele privind asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, cu organizații neguvernamentale, cu persoane juridice române sau străine se adoptă cu votul a cel puțin două-treimi din numărul consilierilor în funcție.

Hotărârile privind bugetul local, precum și cele prin care se stabilesc impozite și taxe locale se adoptă cu votul majorității consilierilor în funcție. Dacă bugetul local nu poate fi adoptat după două ședințe consecutive, care vor avea loc la un interval de cel mult 7 zile, activitatea se va desfășura pe baza bugetului anului precedent până la adoptarea noului buget local, dar nu mai târziu de 30 de zile de la data intrării în vigoare a legii bugetului de stat.

Consiliul local poate stabili ca unele hotărâri să fie luate prin vot secret. Hotărârile cu caracter individual cu privire la persoane vor fi luate întotdeauna prin vot secret, cu excepțiile prevăzute de lege.

Proiectele de hotărâre pot fi propuse de consilieri sau de primar. Redactarea proiectelor se face de cei care le propun, cu sprijinul secretarului și al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al autorității administrației publice locale.

Nu poate lua parte la deliberare și la adoptarea hotărârilor consilierul care, fie personal, fie prin soț, soție, afini sau rude, până la gradul al patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterilor consiliului local.

Hotărârile adoptate de consiliul local cu încălcarea dispozițiilor anterioare sunt nule de drept. Nulitatea se constată de către instanța de contencios administrativ. Acțiunea poate fi introdusă de orice persoană interesată.

Hotărârile consiliului local se semnează de consilierul care conduce ședințele de consiliu și se contrasemnează, pentru legalitate, de către secretar. În cazul în care consilierul ales lipsește sau refuză să semneze, hotărârea consiliului local se semnează de 3-5 consilieri.

Secretarul nu va contrasemna hotărârea în cazul în care consideră că aceasta este ilegală sau că depășește competențele ce revin, potrivit legii, consiliului local. În acest caz, secretarul va expune consiliului local opinia sa motivată, care va fi consemnată în procesul-verbal al ședinței.

Secretarul va comunica hotărârile consiliului local primarului și prefectului, de îndată, dar nu mai târziu de 3 zile de la data adoptării.

Comunicarea, însoțite de eventualele obiecții cu privire la legalitate, se face în scris de către secretar și va fi înregistrată într-un registru special destinat acestui scop.

Hotărârile cu caracter normativ devin obligatorii și produc efecte de la data aducerii lor la cunoștință publică, iar cele individuale, de la data comunicării. Aducerea la cunoștință publică a hotărârilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect.

În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, hotărârile cu caracter normativ se aduc la cunoștință publică și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective, iar cele cu caracter individual se comunică, la cerere, și în limba maternă.

În exercitarea mandantului, consilierii sunt în serviciul colectivității locale.

Consilierii răspund solidar pentru activitatea consiliului local din care fac parte sau, după caz, în nume propriu, pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandantului, precum și pentru hotărârile pe care le-au votat.

Potrivit dispozițiilor art. 55 din Legea nr. 215/2001, republicată, Consiliul local se dizolvă de drept sau prin referendum local. Consiliul local se dizolvă de drept:

- a) în cazul în care acesta nu se întrunește timp de două luni consecutiv;
- b) în cazul în care nu a adoptat în 3 ședințe ordinare consecutive nicio hotărâre;
- c) în situația în care numărul consilierilor locali se reduce sub jumătate plus unu și nu se poate completa prin supleanți.

Primarul, viceprimarul, secretarul unității administrativ-teritoriale sau orice altă persoană interesată sesizează instanța de contencios administrativ cu privire la cazurile prevăzute la alin. (1). Instanța sesizată analizează situația de fapt și se pronunță cu privire la dizolvarea consiliului local. Hotărârea instanței este definitivă și se comunică prefectului.

Consiliul local poate fi dizolvat prin referendum local, organizat în condițiile legii. Referendumul se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de cel puțin 25% din numărul cetățenilor cu drept de vot înscrși pe listele electorale ale unității administrativ-teritoriale.

Cheltuielile pentru organizarea referendumului se suportă din bugetul local.

Referendumul local este organizat, în condițiile legii, de către o comisie numită prin ordin al prefectului, compusă dintr-un reprezentant al prefectului, câte un reprezentant al primarului, al consiliului local și al consiliului județean și un judecător de la judecătoria în a cărei jurisdicție se află unitatea administrativ-teritorială în cauză. Secretarul comisiei este asigurat de instituția prefectului.

Referendumul este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puțin jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot. Activitatea consiliului local încetează înainte de termen dacă s-au pronunțat în acest sens cel puțin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate.

Stabilirea datei pentru organizarea alegerii noului consiliu local se face de Guvern, la propunerea prefectului. Alegerile se organizează în termen de maximum 90 de zile de la rămânerea definitivă și irevocabilă a hotărârii judecătorești prin care s-a constatat dizolvarea consiliului local sau, după caz, de la validarea rezultatului referendumului.

Până la constituirea noului consiliu local, primarul sau, în absența acestuia, secretarul unității administrativ-teritoriale va rezolva problemele curente ale comunei, orașului sau municipiului, potrivit competențelor și atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii.

Consiliile locale pot organiza, din proprie inițiativă sau din inițiativa primarului, după caz, comisii mixte formate din consilieri locali, funcționari publici și alți specialiști, pe perioadă determinată. Componenta comisiilor mixte, obiectivele și perioada de desfășurare a activității acestora se stabilesc prin hotărâri ale consiliilor locale. Ședințele comisiilor mixte sunt publice.

Mandatul de consilier local *se suspendă de drept* numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv. Măsura arestării preventive se comunică de îndată de către instanța de judecată prefectului care, prin ordin, constată suspendarea mandatului.

Suspendarea durează până la încetarea situației prevăzute anterior. Ordinul de suspendare se comunică de îndată consilierului local.

În cazul în care consilierul suspendat a fost găsit nevinovat, acesta are dreptul la despăgubiri în condițiile legii.

Potrivit art. 9 din Legea nr. 393/2004 privind Statul aleșilor locali¹, mandatul de consilier *încetează de drept*, înainte de expirarea duratei normale, în următoarele cazuri:

- a) demisie;
- b) incompatibilitate;
- c) schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială, inclusiv ca urmare a reorganizării acesteia;
- d) lipsa nemotivată de la mai mult de 3 ședințe ordinare consecutive ale consiliului;
- e) imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepția cazurilor prevăzute de lege;
- f) condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate;
- g) punerea sub interdicție judecătorească;
- h) pierderea drepturilor electorale;
- i) deces.

Încetarea de drept a mandatului de consilier se constată de consiliul local, prin hotărâre, la propunerea primarului sau a oricărui consilier.

Consiliul județean este autoritatea administrației publice locale, constituită la nivel județean, pentru coordonarea activității consiliilor comunale, orașenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

¹ M. Of. nr. 912, din 7 octombrie 2004.

Consiliul județean este compus din consilieri aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în condițiile stabilite de Legea nr. 215/2001, republicată.

Numărul fiecărui consiliu județean se stabilește de prefect, între 31 și 37 consilieri, în funcție de populația județului, raportată de Institutul Național de Statistică și Studii Economice.

Consiliul județean îndeplinește, potrivit art. 91 din Legea nr. 215/2001, republicată, următoarele *atribuții principale*:

a) atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean.

b) atribuții privind dezvoltarea economico-socială a județului;

c) atribuții privind gestionarea patrimoniului județului;

d) atribuții privind gestionarea serviciilor publice din subordine;

e) atribuții privind cooperarea interinstituțională;

f) alte atribuții prevăzute de lege.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. a), consiliul județean:

a) alege, din rândul consilierilor județeni, un președinte și doi vicepreședinți;

b) hotărăște înființarea sau reorganizarea de instituții, servicii publice și societăți comerciale de interes județean, precum și reorganizarea regiilor autonome de interes județean, în condițiile legii;

c) aprobă regulamentul de organizare și funcționare a consiliului județean, organigrama, statul de funcții, regulamentul de organizare și funcționare ale aparatului de specialitate; precum și ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean;

d) exercită, în numele județului, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți comerciale sau regii autonome, în condițiile legii;

e) numește, sancționează și dispune suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes județean.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. b), consiliul județean:

a) aprobă, la propunerea președintelui consiliului județean, bugetul propriu al județului, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului bugetar;

b) aprobă, la propunerea președintelui consiliului județean, contractarea și/sau garantarea împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare în numele județului, în condițiile legii;

c) stabilește impozite și taxe județene, în condițiile legii;

d) adoptă strategii, prognoze și programe de dezvoltare economică-socială și de mediu a județului, pe baza propunerilor primite de la consiliile locale; dispune, aprobă și urmărește, în cooperare cu autoritățile administrației publice locale comunale și orașenești interesate, măsurile necesare, inclusiv cele de ordin financiar, pentru realizarea acestora;

e) stabilește, pe baza avizului consiliilor locale ale unităților administrativ-teritoriale implicate, proiectele de organizare și amenajare a teritoriului județului, precum și de dezvoltare urbanistică generală a acestuia și a unităților administrativ-teritoriale componente; urmărește modul de realizare a acestora, în cooperare cu autoritățile administrației publice locale comunale, orașenești sau municipale implicate;

f) aprobă documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes județean, în limitele și în condițiile legii.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. c), consiliul județean:

a) hotărăște darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a județului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes județean, în condițiile legii;

b) hotărăște vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a județului, după caz, în condițiile legii;

c) atribuie, în condițiile legii, denumiri de obiective de interes județean.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. d), consiliul județean:

a) asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes județean privind:

1. educația;

2. serviciile sociale pentru protecția copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei și a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială;

3. sănătatea;

4. cultura;

5. tineretul;

6. sportul;

7. ordinea publică;

8. situațiile de urgență;

9. protecția și refacerea mediului;

10. conservarea, restaurarea și punerea în valoare a monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice și rezervațiilor naturale;

11. evidența persoanelor;

12. pădurile și drumurile publice;

13. serviciile comunitare de utilitate publică de interes județean, precum și alimentarea cu gaz metan;

14. alte servicii publice stabilite prin lege;

b) sprijină, în condițiile legii, activitatea cultelor religioase;

c) emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege;

d) acordă consultanță în domenii specifice, în condițiile legii, unităților administrativ-teritoriale din județ, la cererea acestora.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. e), consiliul județean:

a) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române ori străine, inclusiv cu parteneri din societatea civilă, în vederea finanțării

și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public județean;

b) hotărăște, în condițiile legii, înfrățirea județului cu unități administrativ-teritoriale din alte țări;

c) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară ori din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune.

Consiliul județean se întrunește în ședință ordinară în fiecare lună, la convocarea președintelui consiliului județean.

Consiliul județean se poate întruni și în ședințe extraordinare ori de câte ori este necesar, la cererea președintelui sau a cel puțin unei treimi din numărul membrilor consiliului ori la solicitarea prefectului, adresată președintelui consiliului județean, în cazuri excepționale care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităților, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum și pentru apărarea ordinii și liniștii publice.

Convocarea consiliului județean se face în scris, prin intermediul secretarului general al județului, cu cel puțin 5 zile înaintea ședințelor ordinare sau cu cel mult 3 zile înaintea celor extraordinare.

În caz de forță majoră și de maximă urgență pentru rezolvarea intereselor locuitorilor județului, convocarea consiliului județean se face de îndată.

În invitația la ședință se vor preciza data, ora, locul desfășurării și ordinea de zi a acesteia.

Ședințele consiliului județean sunt conduse de către președintele acestuia, și nu de președintele de ședință ca la consiliile comunale sau orășenești, sau, în lipsa acestuia, de vicepreședinte.

Actele administrative adoptate de către consiliul județean, cu votul majorității membrilor prezenți sau a altei majorități cerute de lege sau de regulamentul de organizare și funcționare a consiliului, poartă numele de *hotărâri*. Acestea se semnează de către președintele consiliului sau, în lipsa acestuia, de vicepreședintele care a condus ședința și se contrasemnează pentru legalitate de secretarul general al județului.

Situațiile anterioare pot fi sesizate instanței de secretar sau de oricare altă persoană interesată. Instanța analizează situația de fapt și se pronunță cu privire la dizolvare.

Consiliul județean se poate dizolva de drept sau prin referendum județean în condiții similare cu dizolvarea consiliului orășenesc sau comunal reglementată de dispozițiile art. 55 din Legea nr. 215/2001, republicată.

Pe perioada în care consiliul județean este dizolvat sau în care nu s-a putut constitui potrivit legii, problemele curente ale administrației județului vor fi rezolvate de secretarul județului în baza unei împuterniciri speciale date de Guvern, prin Ministerul Administrației și Internelor.

Consiliul județean alege dintre membrii săi, pe toată durata exercitării mandatului, un președinte și 2 vicepreședinți.

Președintele și vicepreședinții se aleg cu votul secret al majorității consilierilor în funcție. Eliberarea din funcție a președintelui consiliului județean se face prin votul secret a cel puțin două treimi din numărul consilierilor în funcție, la propunerea a cel puțin unei treimi din numărul acestora.

Pe toată durata exercitării mandatului, contractul de muncă al președintelui și vicepreședinților consiliului județean la instituțiile publice, regiile autonome, companiile naționale, societățile naționale, societățile comerciale cu capital majoritar de stat se suspendă de drept.

Președintele consiliului județean reprezintă județul în relațiile cu celelalte autorități publice, cu persoanele fizice și juridice române și străine, precum și în justiție.

Președintele răspunde în fața consiliului județean de buna funcționare a administrației publice județene.

Principalele *atribuții* reglementate de lege în competența președintelui consiliului județean sunt:

a) atribuții privind funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, a instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și a societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean;

b) atribuții privind relația cu consiliul județean;

c) atribuții privind bugetul propriu al județului;

d) atribuții privind relația cu alte autorități ale administrației publice locale și serviciile publice;

e) atribuții privind serviciile publice de interes județean;

f) alte atribuții prevăzute de lege sau sarcini date de consiliul județean.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. a), președintele consiliului județean:

a) întocmește și supune spre aprobare consiliului județean regulamentul de organizare și funcționare a acestuia, organigrama, statul de funcții și regulamentul de organizare și funcționare a aparatului de specialitate, precum și ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean.

b) numește, sancționează și dispune suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. b), președintele consiliului județean:

a) conduce ședințele consiliului județean și dispune măsurile necesare pentru pregătirea și desfășurarea în bune condiții a acestora;

b) prezintă consiliului județean, anual sau la cerere, rapoarte cu privire la modul de îndeplinire a atribuțiilor sale și a hotărârilor consiliului județean;

c) propune consiliului județean numirea, sancționarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes județean.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. c), președintele consiliului județean:

a) exercită funcția de ordonator principal de credite;

b) întocmește proiectul bugetului județului și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului județean, în condițiile și la termenele prevăzute de lege;

c) urmărește modul de realizare a veniturilor bugetare și propune consiliului județean adoptarea măsurilor necesare pentru încasarea acestora la termen;

d) inițiază, cu aprobarea consiliului județean, negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emisiuni de titluri de valoare în numele județului.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. d), președintele consiliului județean:

a) îndrumă metodologic, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, activitățile de stare civilă și autoritate tutelară desfășurate în comune și orașe;

b) poate acorda, fără plată, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, sprijin, asistență tehnică, juridică și de orice altă natură consiliilor locale sau primarilor, la cererea expresă a acestora.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. e), președintele consiliului județean:

a) coordonează realizarea serviciilor publice și de utilitate publică de interes județean prestate prin intermediul aparatului de specialitate al consiliului județean sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes județean;

b) ia măsuri pentru organizarea executării și executarea în concret a activităților din domeniile prevăzute la art. 91 alin. (5) lit. a)-d);

c) ia măsuri pentru evidența, statistica, inspecția și controlul efectuării serviciilor publice și de utilitate publică de interes județean prevăzute la art. 91 alin. (5) lit. a)-d), precum și a bunurilor din patrimoniul public și privat al județului;

d) emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege sau prin hotărâre a consiliului județean;

e) coordonează și controlează organismele prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes județean, înființate de consiliul județean și subordonate acestuia;

f) coordonează și controlează realizarea activităților de investiții și reabilitare a infrastructurii județene.

Președintele consiliului județean poate delega vicepreședinților, prin dispoziție, atribuțiile prevăzute la alin. (6).

În exercitarea atribuțiilor sale președintele consiliului județean emite *dispoziții* cu caracter normativ sau individual. Acestea devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz.

În cazul suspendării președintelui atribuțiile acestuia vor fi exercitate de unul dintre vicepreședinți, desemnat de consiliul județean prin votul secret al majorității consilierilor în funcție.

În celelalte cazuri de absență a președintelui atribuțiile sale vor fi exercitate, în numele acestuia, de unul dintre vicepreședinți, desemnat de președinte prin dispoziție.

Președintele și vicepreședinții consiliului județean își păstrează calitatea de consilier. Durata mandatului președintelui și al vicepreședinților este egală cu cea a mandatului consiliului județean.

În cazul încetării înainte de termen a mandatului președintelui consiliului județean, prefectul ia act prin ordin și înștiințează consiliul județean în vederea alegerii unui nou președinte.

Examinând normele Legii nr. 215/2001 care reglementează statutul președintelui consiliului județean, constatăm că legislatorul pozitiv i-a construit acestuia un rol de autoritate publică, ceea ce nu corespunde prevederilor constituționale. În fapt, președintele consiliului județean nu este altceva decât un organ al consiliului județean, iar actele sale ar trebui să poată fi cenzurate de către acest organism, și nu numai de către prefect.

La art. 116, Legea administrației publice locale statuează că fiecare colectivitate locală are un *secretar* salarizat din bugetul acestuia. Secretarul comunei, orașului, municipiului, județului este funcționar public de conducere și are studii superioare juridice sau administrative. Secretarul se bucură de stabilitate în funcție, în condițiile legii. El nu poate fi membru al vreunui partid politic sau al vreunei formațiuni politice, sub sancțiunea destituirii din funcție.

Recrutarea, numirea, suspendarea, modificarea, încetarea raporturilor de serviciu și regimul disciplinar ale secretarului unității administrativ-teritoriale se fac în conformitate cu prevederile legislației privind funcția publică și funcționarii publici,

Secretarul unității administrativ-teritoriale îndeplinește, în condițiile legii, următoarele atribuții:

- a) avizează, pentru legalitate, dispozițiile primarului și ale președintelui consiliului județean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean;
- b) participă la ședințele consiliului local, respectiv ale consiliului județean;
- c) asigură gestionarea procedurilor administrative privind relația dintre consiliul local și primar, respectiv consiliul județean și președintele acestuia, precum și între aceștia și prefect;
- d) organizează arhiva și evidența statistică a hotărârilor consiliului local și a dispozițiilor primarului, respectiv a hotărârilor consiliului județean și a dispozițiilor președintelui consiliului județean;
- e) asigură transparența și comunicarea către autoritățile, instituțiile publice și persoanele interesate a actelor prevăzute la lit. a), în condițiile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completări ulterioare;

f) asigură procedurile de convocare a consiliului local, respectiv a consiliului județean, și efectuarea lucrărilor de secretariat, comunică ordinea de zi, întocmește procesul-verbal al ședințelor consiliului, local, respectiv ale consiliului județean, și redactează hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean;

g) pregătește lucrările supuse dezbaterii consiliului local, respectiv a consiliului județean, și comisiilor de specialitate ale acestuia;

h) alte atribuții prevăzute de lege sau însărcinări date de consiliul local, de primar, de consiliul județean sau de președintele consiliului județean, după caz.

§7. Primarul

Voința administrativă a colectivităților locale se formează în consiliile alese de aceștia, organisme colegiale, cu activitate discontinuă și este pusă în practică de către primari, ca autorități executive.

Potrivit art. 57 din Legea nr. 215/2001, republicată, comunele și orașele au câte un primar și un viceprimar, iar municipiile reședință de județ, câte 2 viceprimari, aleși în condițiile legii. Viceprimarii pot fi în același timp și consilieri.

Primarul participă la ședințele consiliului local și are dreptul să își exprime punctul de vedere asupra tuturor problemelor supuse dezbaterii.

Pe toată durata exercitării mandatului de primar, respectiv de viceprimar, contractul de muncă al acestora la instituții publice, regii autonome, companii naționale, societăți naționale, societăți comerciale cu capital majoritar de stat sau la societățile comerciale de sub autoritatea consiliilor locale sau județene se suspendă de drept.

Potrivit art. 87 din Legea nr. 161/2003, funcția de primar, respectiv de viceprimar, este *incompatibilă* cu:

a) funcția de consilier local;

b) funcția de prefect sau subprefect;

c) calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă, indiferent de durata acestuia;

d) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administrație ori cenzor sau orice funcție de conducere ori de execuție la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, la regiile autonome de interes național sau local, la companiile și societățile naționale, precum și la instituțiile publice;

e) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la o societate comercială;

f) funcția de reprezentant al unității administrativ-teritoriale în adunările generale ale societăților comerciale de interes local sau de reprezentant al statului în adunarea generală a unei societăți comerciale de interes național;

g) calitatea de comerciant persoană fizică;

- h) calitatea de membru al unui grup de interes economic;
- i) calitatea de deputat sau senator;
- j) funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat sau o altă funcție asimilată acestora;

k) orice alte funcții publice sau activități remunerate, în țară sau în străinătate, cu excepția funcției de cadru didactic sau a funcțiilor în cadrul unor asociații, fundații sau alte organizații neguvernamentale.

Primarii și viceprimarii, primarul general și viceprimarii municipiului București nu pot deține, pe durata exercitării mandatului, funcția de consilier județean.

Primarii și viceprimarii, primarul general și viceprimarii municipiului București pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literarartistice.

Primarul îndeplinește o funcție de autoritate publică. El este șeful administrației publice locale și al aparatului propriu de specialitate al autorităților administrației publice locale, pe care îl conduce și îl controlează.

Primarul reprezintă comuna sau orașul în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române sau străine, precum și în justiție.

Primarul îndeplinește următoarele atribuții principale:

- a) atribuții exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condițiile legii;
- b) atribuții referitoare la relația cu consiliul local;
- c) atribuții referitoare la bugetul local;
- d) atribuții privind serviciile publice asigurate cetățenilor;
- e) alte atribuții stabilite prin lege.

În temeiul alin. (1) lit. a), primarul îndeplinește funcția de ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară și asigură funcționarea serviciilor publice locale de profil, atribuții privind organizarea și desfășurarea alegerilor, referendumului și a recensământului. Primarul îndeplinește și alte atribuții stabilite prin lege.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. b), primarul:

- a) prezintă consiliului local, în primul trimestru, un raport anual privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale;
- b) prezintă, la solicitarea consiliului local, alte rapoarte și informații;
- c) elaborează proiectele de strategii privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale și le supune aprobării consiliului local.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. c), primarul:

- a) exercită funcția de ordonator principal de credite;
- b) întocmește proiectul bugetului local și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului local;

c) inițiază, în condițiile legii, negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emiterea de titluri de valoare în numele unității administrativ-teritoriale;

d) verifică, prin compartimentele de specialitate, corecta înregistrare fiscală a contribuabililor la organul fiscal teritorial, atât a sediului social principal, cât și a sediului secundar.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (1) lit. d), primarul:

a) coordonează realizarea serviciilor publice de interes local prestate prin intermediul aparatului de specialitate sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local;

b) ia măsuri pentru prevenirea și, după caz, gestionarea situațiilor de urgență;

c) ia măsuri pentru organizarea executării și executarea în concret a activităților din domeniile prevăzute la art. 36 alin. (6) lit. a)-d);

d) ia măsuri pentru asigurarea inventarierii, evidenței statistice, inspecției și controlului efectuării serviciilor publice de interes local prevăzute la art. 30. alin. (6) lit. a)-d), precum și a bunurilor din patrimoniul public și privat al unității administrativ-teritoriale;

e) numește, sancționează și dispune suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate, precum și pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes local;

f) asigură elaborarea planurilor urbanistice prevăzute de lege, le supune aprobării consiliului local și acționează pentru respectarea prevederilor acestora;

g) emite avizele acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege și alte acte normative;

h) asigură realizarea lucrărilor și ia măsurile necesare conformării cu prevederile angajamentelor asumate în procesul de integrare europeană în domeniul protecției mediului și gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetățenilor.

În exercitarea atribuțiilor de autoritate tutelară și de ofițer de stare civilă, a sarcinilor ce îi revin din actele normative privitoare la recensământ, la organizarea și desfășurarea alegerilor, la luarea măsurilor de protecție civilă, precum și a altor atribuții stabilite prin lege, primarul acționează și ca reprezentant al statului în comuna sau în orașul în care a fost ales.

În această calitate, primarul poate solicita, inclusiv prin intermediul prefectului, în condițiile legii, concursul șefilor serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale, dacă sarcinile ce îi revin nu pot fi rezolvate prin aparatul propriu de specialitate.

În exercitarea atribuțiilor sale, primarul emite *dispoziții* cu caracter normativ sau individual. Acestea devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz.

Mandatul primarului este de 4 ani și se exercită până la depunerea jurământului de primarul nou ales. Mandatul poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război, calamitate naturală, dezastru sau sinistru deosebit de grav.

Potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 393/2004, calitatea de primar *încetează de drept* în unul din următoarele cazuri:

a) demisie;

b) incompatibilitate;

c) schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială;

d) imposibilitatea de a fi exercitat mandatul pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepția cazurilor prevăzute de lege;

e) condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate;

f) punerea sub interdicție judecătorească;

g) pierderea drepturilor electorale;

h) deces.

În cazurile de mai sus, prefectul, prin ordin, constată încetarea mandatului primarului.

Ordinul va avea la bază un referat semnat de secretarul comunei sau orașului, precum și actele din care rezultă motivul legal de încetare a mandatului.

Data organizării alegerilor pentru funcția de primar se stabilește de către Guvern, la propunerea prefectului, în termen de 90 de zile de la expirarea termenului de contestare sau de la pronunțarea hotărârii instanței.

Mandatul primarului încetează, de asemenea, înainte de termen ca urmare a rezultatului unui *referendum local*, organizat în condițiile legii.

Referendumul pentru încetarea mandatului primarului se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de locuitorii comunei sau orașului, ca urmare a nesocotirii de către acesta a intereselor generale ale colectivității locale sau neexercitării atribuțiilor ce îi revin potrivit legii, inclusiv a celor pe care le exercită ca reprezentant al statului.

Cererea va cuprinde motivele ce au stat la baza acesteia, numele și prenumele, data și locul nașterii, seria și numărul buletinului sau ale cărții de identitate și semnătura olografă a cetățenilor care au solicitat organizarea referendumului.

Organizarea referendumului trebuie să fie solicitată, în scris, de cel puțin 25% dintre locuitorii cu drept de vot. Acest procent trebuie să fie realizat în fiecare dintre localitățile componente ale comunei sau orașului.

După primirea cererii, prefectul trebuie să procedeze la analizarea temeiniciei motivelor invocate, a îndeplinirii condițiilor legale, precum și la verificarea veridicității și autenticității semnăturilor, în termen de 30 de zile.

După verificare, prefectul va transmite Guvernului, prin Ministerul Internelor și Reformei Administrative, o propunere motivată de organizare a referendumului.

Pe baza propunerii motivate a prefectului, avizată de Ministerul Internelor și Reformei Administrative, Guvernul se va pronunța, prin hotărâre, în termen de 60 de zile de la solicitarea prefectului. Hotărârea Guvernului va stabili data organizării referendumului și va fi adusă la cunoștință locuitorilor comunei sau ai orașului prin grija prefectului.

Cheltuielile necesare în vederea desfășurării referendumului se suportă din bugetul local.

Referendumul local se organizează, în condițiile legii, prin grija prefectului, cu sprijinul secretarului și al aparatului propriu de specialitate al consiliului local respectiv.

Referendumul este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puțin jumătate plus unul din numărul total al locuitorilor cu drept de vot.

Mandatul primarului încetează înainte de termen dacă s-a pronunțat în acest sens cel puțin jumătate plus unul din numărul total al cetățenilor cu drept de vot.

În exercitarea funcției, primarul este ocrotit de lege.

Mandatul primarului *se suspendă de drept* numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv. Măsura arestării preventive se comunică de îndată de către parchet sau de instanța de judecată, după caz, prefectului care, prin ordin, constată suspendarea mandatului.

Ordinul de suspendare se comunică de îndată și primarului.

Suspendarea durează până la încetarea arestării preventive.

Consiliul local alege din rândul membrilor săi *viceprimarul*, respectiv viceprimarii, cu votul secret al majorității consilierilor în funcție. Durata mandatului viceprimarului este egală cu cea a mandatului consiliului local.

Schimbarea din funcție a viceprimarului se poate face de consiliul local, la propunerea motivată a unei treimi din numărul consilierilor sau a primarului, prin hotărâre adoptată cu votul a două treimi din numărul consilierilor în funcție.

Viceprimarul exercită atribuțiile ce îi sunt delegate de către primar.

În caz de vacanță a funcției de primar, precum și în caz de suspendare din funcția acestuia atribuțiile ce îi sunt conferite prin lege vor fi exercitate de drept de viceprimar sau, după caz, de unul dintre viceprimari, desemnat de consiliul local cu votul secret al majorității consilierilor în funcție.

În situația în care sunt suspendați din funcție, în același timp, atât primarul, cât și viceprimarul, consiliul local delegă un consilier care va îndeplini atât atribuțiile primarului, cât și pe cele ale viceprimarului, până la încetarea suspendării.

Dacă devin vacante, în același timp, atât funcția de primar, cât și cea de viceprimar, consiliul local alege un nou viceprimar care va exercita atribuțiile primarului până la alegerea unui nou primar.

Fiecare comună, oraș sau subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un *secretar* salarizat din bugetul local. Secretarul comunei, orașului și al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiilor este funcționar public de conducere, cu studii superioare juridice sau administrative. În mod excepțional, în funcția de secretar al comunei poate fi numită și o persoană cu alte studii superioare sau cu studii liceale atestate prin bacalaureat.

O situație specială o prezintă administrația publică a municipiului București, căreia Legea nr. 215/2001 îi rezervă un capitol special, respectiv Capitolul V, art. 92-100.

Ca o particularitate, reținem faptul că, pornindu-se de la organizarea capitalei în 6 subdiviziuni administrativ-teritoriale, numite sectoare, în municipiul București funcționează 7 consilii locale și 7 primari, respectiv: Consiliul General și consiliile locale ale sectoarelor, ca autorități deliberative și primarul general și primarii sectoarelor ca autorități executive.

Hotărârile Consiliului General al Municipiului București și dispozițiile cu caracter normativ ale primarului general sunt obligatorii și pentru autoritățile administrației publice locale organizate în sectoarele municipiului București.

Structura funcțională a sistemului administrației publice este strâns și inseparabil legată de structura teritorială a acestuia, deoarece existența componentelor specializate pe domenii este de neconceput fără implantarea teritorială a lor.

Ținând seama de acest criteriu, este necesar a identifica și defini unitățile structurale de bază ale sistemului administrației publice. Organ, autoritate publică, autoritate administrativă, instituție publică, serviciu public – iată unele dintre denumirile utilizate în literatura de specialitate pentru unitățile sistemului cercetat.

Capitolul I

Activitatea publică și poliția administrativă

Secțiunea I. Serviciu public

PARTEA A III-A

ACTIVITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Capitolul I

Serviciul public și poliția administrativă

Secțiunea 1. Serviciul public

§1. Noțiune și principii

Problematica serviciilor publice constituie o temă de mare actualitate pentru dreptul administrativ și științele administrative, cu atât mai importantă, cu cât conceptul de serviciu public, prin conținutul său, dar și prin modalitățile de organizare, reprezintă chintesența administrației publice.

Noțiunea de *serviciu public* a apărut și s-a dezvoltat treptat, pe fondul multiplicării și diversificării nevoilor generale ale societății omenești, concomitent cu implicarea tot mai accentuată a statului, în vederea asigurării bunăstării generale a oamenilor pe care îi reprezintă. Astfel, gradual, atingând o dezvoltare maximă la mijlocul secolului XX, serviciul public s-a impus drept fundamentul activității sistemului administrației publice, rațiunea de fapt a organizării și funcționării instituțiilor publice și a autorităților administrative.

Din cercetarea doctrinei românești, în special aceea formată în perioada interbelică, prin contribuția unor personalități ale științei dreptului (Paul Negulescu, Anibal Teodorescu, Mircea Djuvara), ca și din dezvoltarea ulterioară a dreptului administrativ, se desprinde cu ușurință o concluzie, și anume *administrația reprezintă totalitatea serviciilor publice, ori că serviciul public este mijlocul prin care administrația își exercită activitatea*.

Relevantă este definiția pe care prof. Paul Negulescu o dădea serviciului public, acesta afirmând că „serviciul public este un organism administrativ creat de stat, județ sau comună, cu o competență și puteri delimitate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice creatoare, pus la dispozițiunea publicului pentru a satisface în mod regulat și continuu o nevoie cu caracter general, căreia inițiativa privată nu ar putea să-i dea decât o satisfacție incompletă și intermitentă”¹.

Cu alte cuvinte, serviciul public s-ar putea traduce prin organizarea unui sistem funcțional care să aibă drept scop deservirea unei colectivități, fie ea naționa-

¹ P. Negulescu, *Tratat de Drept Administrativ Român*, București, Ed. Tipografiile Române Unite, 1924, p. 217.

lă, fie locală, satisfacerea nevoilor acestora reprezentând scopul fundamental al societății umane și mai ales al statului de drept.

Importanța serviciilor publice este cu atât mai mare pentru societate, cu cât statul, dar și dezmembrămintele sale, apar ca instrumente indispensabile, menite să asigure cetățenilor săi acel *summum* de bunăstare pe care aceștia nu-l pot altfel găsi, să asigure binele public.

Când statul își propune, prin autoritățile sale, să satisfacă o nevoie a societății, care înainte era lăsată în grija unor agenți economici ai săi sau a unor particulari, el determină organizarea respectivă care să urmărească satisfacerea acestei nevoi (instituție publică, regie), îi determină competența și îi pune la dispoziție mijloacele materiale, financiare și umane necesare atingerii scopului stabilit.

De menționat că, spre deosebire de particulari, care urmăresc cu predilecție satisfacerea unui interes general printr-o remunerare și beneficiu adecvat investițiilor și muncii depuse, administrația publică urmărește satisfacerea nevoilor generale ale colectivității, a cetățenilor acesteia, indiferent dacă activitatea desfășurată se soldează sau nu cu un beneficiu, administrației publice fiindu-i străină ideea de „profitabilitate”.

Conceptul de serviciu public trebuie perceput, mai întâi, ca un mod de satisfacere a nevoilor umane, fiecărei astfel de nevoi corespunzându-i o activitate desfășurată de autoritățile statului, ale județului, ori ale orașului sau comunei, în beneficiul colectivității respective, naționale sau locale.

Afirmația nu trebuie interpretată în mod absolut deoarece osmoza *nevoie socială – serviciu public* nu se regăsește întotdeauna, existând încă multe trebuințe publice care nu pot sau nu sunt satisfăcute. Necesitatea organizării unui serviciu public nu devine clară decât atunci când realitatea socială evidențiază o *nevoie generală*, proprie unei anumite colectivități, cu alte cuvinte numai atunci când se poate constata existența unui fenomen social amplu, recunoscut de către decidentul politic.

De aceea, considerăm că nu sunt suficiente numai interesele unei persoane sau ale unui grup restrâns de persoane, ci numai acele interese ale unei colectivități determinate care îmbracă forma unor cerințe sociale evidente și care pot genera un serviciu public. Aceasta se realizează, însă, *în drept*, dacă voința guvernanților o confirmă prin normă juridică.

Așadar, serviciul public, ca activitate, este legat indisolubil de ideea de *interes general*, care-l animă, și în final de *voința autorităților publice* care decid la ce moment și ce modalitate de satisfacere a acestuia se alege.

De asemenea, se impune a arăta că în afara opțiunii politice care prevalează în recunoașterea cerinței sociale, ca interes general, autoritățile vor trebui să asigure și mijloacele materiale, financiare și, nu în cele din urmă, factorul uman, toate acestea fiind menite să sprijine și să susțină o atare decizie.

Apare deci evident că înființarea unui serviciu public este legată organic de coexistența celor două elemente esențiale, și anume *cerința socială* (interesul general) și *legea* (actul de voință al autorității legiuitoare).

Putem, aşadar, să definim în sens larg serviciul public ca pe o *activitate desfăşurată de o autoritate administrativă (organism administrativ) sau agent public (de stat/particular) în vederea satisfacerii unui interes general*.

Definiţia formulată indică cele două direcţii de analiză a serviciului public, generate de cele două componente, *materială* şi cea *formal-organizatorică*.

În ceea ce priveşte componenta materială, activitatea de satisfacere a unor interese generale îmbracă nenumărate forme, funcţie de natura cerinţelor sociale, de amploarea acestora, la nivel local sau la cel naţional, de ansamblul regulilor de drept aplicabile unui serviciu public, având un pronunţat caracter prestator.

Oricare dintre componentele structurii funcţionale a sistemului administraţiei publice – instituţia publică, regia autonomă – pot realiza într-o mai mare sau mai mică măsură activităţi de prestaţie, servicii publice. Dacă instituţia publică se manifestă, în principal ca autoritate, regia autonomă este creată tocmai pentru prestarea unor servicii publice.

Cât priveşte componenta formal-organizatorică, aceasta nu poate fi disociată de cea materială, pentru că nu se poate imagina prestarea unui serviciu fără a exista organismele sau agenţii specializaţi în domeniul respectiv.

Înfiinţarea unui serviciu public mai presupune însă, în afara condiţiilor de fond şi de formă şi respectarea unor principii de bază ale organizării şi funcţionării sale, care sunt unanim admise în dreptul public, cum sunt:

- *principiul continuităţii*: semnifică permanenţa serviciului public, nefiind acceptate întreruperile;

- *principiul adaptabilităţii*: rezidă în necesitatea adaptării permanente a serviciului public la schimbările şi exigenţele interesului general;

- *principiul neutralităţii*: semnifică faptul că serviciul public trebuie să funcţioneze având ca unic scop satisfacerea interesului general, şi nu a altor interese, astfel că girantul unui serviciu public nu-l poate folosi ca pe un instrument de creare a unor avantaje, a anumitor interese sau în detrimentul altora;

- *principiul egalităţii*: semnifică faptul că toate persoanele interesate pot solicita şi beneficia de satisfacerea unei anumite nevoi, în mod egal, fără diferenţieri sau discriminări.

§2. Regim juridic şi clasificare

Organizarea şi funcţionarea unui serviciu public fundamentat pe baza principiilor enunţate şi cu respectarea condiţiilor de fond şi de formă, comportă însă şi un regim juridic specific.

În acest sens, este bine de observat că regimul juridic aplicabil, în general, serviciilor publice, indiferent de modalitatea de organizare a acestora, trebuie să reflecte mai cu seamă instituirea unor rigori menite să apere şi să satisfacă, potrivit principiilor amintite, interesele generale ale societăţii, conferindu-i totodată flexibilitate şi dinamism, astfel încât, chiar acceptând iniţiativa particulară în gi-

rarea unor servicii publice, să se ofere beneficiarilor acestora prestații calitative cu costuri cât mai mici.

În acest context, apreciem că numai aplicarea unui regim *de drept public-administrativ* poate garanta și asigura o bună și eficientă organizare și funcționare a serviciului public.

Desigur, statuarea unui regim juridic aplicabil serviciilor publice, în general, și a serviciilor publice locale, în particular, trebuie să fie în concordanță atât cu o atare tipologie a serviciilor publice, alcătuită pe baza criteriului *naturii obiectului de activitate* (servicii publice administrative – servicii publice industriale și comerciale), cât și cu raporturile juridice născute între serviciile publice, pe de o parte, și administrație, respectiv beneficiarul prestației, de cealaltă parte.

Distincția menționată este foarte importantă, întrucât, în ceea ce privește *serviciile publice administrative* (sub formă de instituții și stabilimente publice, structuri administrative proprii autorității administrative), menționăm că ele sunt supuse dreptului public, atât în ceea ce privește organizarea lor, cât și referitor la raporturile acestora cu utilizatorii serviciului public, în vreme ce *serviciile publice industriale și comerciale* (sub forma regiilor și societăților comerciale) sunt supuse dreptului public în planul organizării lor, dar și regulilor de drept privat în ceea ce privește raporturile cu utilizatorii.

În general, sunt considerate *servicii publice industriale și comerciale*:

- în materie de salubritate, distribuția apei, canalizare;
- în materie de energie, distribuția energiei electrice, distribuția gazelor naturale;
- în materie de comunicații, transporturi publice interne și interurbane etc.

Sunt, în principiu, *servicii publice administrative*:

- în materie de educație, școli, licee, grădinițe, creșe;
- în materie de protecție socială;
- în materie de igienă;
- servicii culturale și sportive;
- serviciul de întreținere a drumurilor;
- servicii administrative diverse: starea civilă, serviciul de urbanism sau în legătură cu alegerile etc.

Potrivit legislației românești în domeniu, regula generală de drept conferă autorităților administrației publice libertatea de a alege modul de organizare și gestionare a serviciilor publice aflate sub autoritatea acestora, ținând cont, bineînțeles, de natura obiectului de activitate al serviciului și, implicit, de modul de organizare specific al acestuia.

§3. Forme de organizare

Ca modalități majore de organizare și gestionare a serviciului public, în general, se pot distinge:

1. gestiunea directă;
2. gestiunea delegată;
3. gestiunea semidirectă.

1. Prin *gestiunea directă* sau regie se înțeleg acele cazuri în care colectivitatea statală sau locală, prin autoritățile sale reprezentative, asigură ea însăși serviciul public sau îl transferă unei instituții publice strâns legată de autoritatea administrativă respectivă.

a) *Regia directă*: în acest sistem, serviciul public este înglobat activității directe a autorității administrative, fără o individualizare administrativă sau financiară.

În principiu, regia directă este rezervată serviciilor publice administrative, iar organizarea și conducerea serviciului sunt asigurate de către autoritățile firești ale colectivității. Serviciul respectiv nu dispune de un buget distinct de cel al autorității locale, însă trebuie ținută o contabilitate distinctă (în cazul serviciilor publice industrial-comerciale).

b) *Regia depersonalizată*: în cadrul acestei regii, serviciul nu dispune de personalitate juridică, astfel că el se confundă întotdeauna, din punct de vedere juridic, cu autoritatea administrativă în subordinea căreia se află. În schimb, el este dotat cu autonomie financiară, cu organe de gestiune proprii, care vin în sprijinul organelor și autorităților reprezentative ale colectivității locale.

Acest tip de regie este în general, specific serviciilor publice industriale și comerciale. Regia dispune de o individualizare financiară în cadrul bugetului local, sub forma unui buget anexă.

c) *Regia autonomă*: reprezintă stabilimentul public dotat cu autonomie financiară și cu personalitate juridică, având organe de gestiune proprii. Acesta este un mod de gestiune rezervat în principiu serviciilor publice industriale și comerciale. Conducerea serviciului este asigurată de organele proprii, organe numite direct sau indirect de către autoritatea publică competentă.

Regia autonomă dispune de un buget autonom, supus principiului echilibrului și regulilor contabilității publice.

Trebuie remarcat că o formă de gestiune directă putem asocia și instituțiilor publice, atunci când acestea prestează servicii publice administrative.

2. Prin *gestiune delegată* se înțeleg, în general, acele sisteme de organizare în cadrul cărora gestiunea serviciului public este încredințată de către o autoritate administrativă unei întreprinderi exterioare, de regulă particulară.

În mod firesc, nu toate serviciile publice sunt susceptibile de a fi delegate. Există, potrivit prevederilor legale, anumite obligații legale ale autorității publice care trebuie îndeplinite de ea însăși, fără a le putea delega unei alte persoane exterioare (starea civilă, recensământul, activitățile relative la alegeri, eliberarea autorizațiilor de construire etc.).

Atunci când, însă, gestiunea delegată este posibilă, autoritatea are, în general, posibilitatea de a alege modul de gestiune delegată, pe baza unor contracte administrative, încheiate *intuitu personae*.

Aceste contracte sunt însoțite de „caietele de sarcini”, în care sunt definite foarte precis obligațiile ce revin întreprinderilor ce urmează să gireze serviciul public respectiv.

a) *Concesiunea*: în cadrul acesteia, autoritatea administrativă convine cu o întreprindere exterioară să gireze serviciul public într-o perioadă de timp bine determinată, pe riscul și răspunderea acesteia, întreprinderea concesionară fiind remunerată prin tarifele plătite de către utilizatorii serviciului. În special, sistemul de concesionare a serviciilor publice este utilizat în materia transporturilor publice de interes local, al salubrității publice, a parcajelor etc.

b) *Împrumutul*: este un mod de gestionare a serviciului public în cadrul căruia autoritatea administrativă remite unei întreprinderi exterioare un echipament, însărcinându-l pe acesta să-l exploateze, pe riscul și răspunderea acestuia.

Întreprinderea, la rândul ei, percepe tarife plătite de beneficiarii prestației, vărsând o taxă fixă la bugetul local, diferența dintre tarif și taxă constituind remunerarea concesionarului.

c) *Regia interesată*: este un mod de gestiune în cadrul căreia autoritatea însărcinează o întreprindere exterioară să asigure funcționarea unui serviciu, dar conservându-și responsabilitatea financiară. În funcție de rezultatele gestiunii, întreprinderea respectivă poate percepe autorității angajatoare o remunerație (indemnizație).

Trebuie acceptat că delegarea gestiunii serviciului public se poate realiza și prin act unilateral, de putere, ca în ipoteza participării structurilor private la realizarea unor sarcini publice (de exemplu, o universitate privată, care este recunoscută prin legea de înființare ca instituție de utilitate publică).

3. *Gestiunea semidirectă* (semidelegată), reprezintă mai degrabă un caz particular, în cadrul căruia serviciul este exploatat în regie directă, dar o parte a prestațiilor este asigurată de către o întreprindere exterioară, constituind așadar o modalitate de gestiune mixtă, situată între gestiunea directă și gestiunea delegată (de exemplu, organism de cooperare intercomunal sau mixt).

Nu trebuie omis și faptul că, în procesul de satisfacere a nevoilor publice, statul poate permite participarea unor structuri private, instituții (stabilimente de utilitate publică – asociații, fundații – care să presteze servicii publice sub supravegherea autorității publice). Serviciile publice asigurate de către particulari iau forma unor entități autonome care sunt împuternicite prin lege (a se vedea universitățile private acreditate) sau, în baza legii, prin acte administrative, pentru a desfășura o asemenea activitate.¹

Precizând că modurile de gestionare a serviciilor publice, amintite mai sus, sunt caracteristice, mai cu seamă, sistemului administrativ francez, considerăm că și legislația românească în domeniu – Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților de stat în regii autonome și societăți comerciale, Legea nr. 31/1990,

¹ A se vedea și A. Trăilescu, Câteva considerații în legătură cu formele de organizare a serviciilor publice și regimul lor juridic, Dreptul nr. 12/2002.

privind societățile comerciale, republicată, Codul Civil, Codul Comercial, Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor (în prezent abrogată), Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală ș.a. – permite utilizarea aceluiași modalități de organizare și gestionare a serviciilor publice, adaptându-le în mod corespunzător, potrivit prevederilor legale și a condițiilor concrete existente la nivelul statului și al unităților administrativ-teritoriale ale României.

Secțiunea a 2-a. Poliția administrativă

Printre formele fundamentale ale activității administrative, alături de serviciile publice, doctrina a situat și poliția administrativă¹.

Asigurarea interesului general al colectivităților umane organizate juridic presupune nu numai punerea la dispoziția celor administrați a unor prestații, sub forma serviciilor publice, dar și inițierea acelor măsuri necesare pentru menținerea ordinii publice, condiție necesară desfășurării vieții normale în oricare societate.

Dacă serviciul public îmbracă în general forma unei administrări, a unei gestiuni, a unei prestații pentru satisfacerea unei cerințe de ordin general, în cazul poliției administrative, activitatea se exercită, în principal, prin edictarea unor reguli generale sau decizii și măsuri individuale cu scopul prevenirii încălcării ordinii publice.

Ordinea publică pe care poliția administrativă o veghează are următoarele trăsături:

- în materialitatea lor, măsurile de poliție administrative urmăresc evitarea dezordinilor vizibile, exterioare;

- este o activitate publică, desfășurată de calități investite cu autoritate publică și aflate în slujba protejării unor interese generale;

- are un caracter limitat, intervenția sa neputând privi conștiința ori proprietatea privată sau domiciliul persoanelor, decât în măsura în care acțiuni de acest gen ale celor administrați ar pune în pericol, prin formele lor exterioare, valori protejate de puterea publică prin drept.

În conținutul său, poliția administrativă cuprinde elemente precum:

- liniștea publică (definită ca opusul zgomotului);
- siguranța și securitatea persoanelor (prin prevenirea accidentelor, calamităților naturale, incendiilor etc.);
- salubritatea (apărarea igienei publice, prevenirea epidemiilor, epizootiilor etc.).

În sistemul administrației publice vom găsi structuri cu competențe de poliție administrativă generală la vârful piramidei administrative și tot mai specializate cu cât coborâm spre baza acesteia.

¹ A se vedea *M.T. Oroveanu*, op. cit., p. 273-290.

Procedeele poliției administrative. Activitatea de poliție administrativă se realizează prin măsuri, procedee care îi permit să își îndeplinească misiunile, cum ar fi:

1. *Reglementarea.* Presupune edictarea unor reguli generale prin care să fie restricționată libertatea individuală în anumite circumstanțe, în vederea protejării unui interes public. Spre exemplu, măsurile de organizare a circulației autovehiculelor într-o intersecție urbană.

Reglementarea presupune măsuri permissive sau de interzicere cu caracter general, iar cei care le încalcă se supun răspunderii administrative corespunzătoare.

2. *Autorizarea prealabilă.* Reprezintă un procedeu care permite exercitarea unei activități sub rezerva obținerii unei autorizații administrative.

Autoritatea de poliție administrativă trebuie să dea dovadă de neutralitate și să se conformeze principiului egalității între persoanele supuse autorizării.

Spre exemplu: autorizarea desfășurării unei adunări publice, a unui marș etc.

3. *Constrângerea.* Se manifestă atunci când autoritatea de poliție administrativă aplică forța materială pentru a preveni sau determina aplicarea unor reglementări legale.

Spre exemplu: sprijinirea de către agenții de ordine publică a desfășurării unei executări silite civile sau intervenția jandarmilor pentru prevenirea incidentelor pe stadioane etc.

Activitatea poliției administrative se deosebește de aceea de poliție judiciară, desfășurată sub conducerea justiției. Pe când măsurile de poliție administrativă au un caracter și un rol preventiv, de asigurare a ordinii publice, în conținutul anterior precizat, măsurile poliției judiciare au un rol preponderent represiv, de restabilire a ordinii de drept încălcate.

În situații excepționale, de criză, asistăm la o accentuare a măsurilor de poliție administrativă, misiuni în acest sens fiind preluate și de armată.

Salus populi (reipublicae) suprema lex esto [salvarea poporului (a republicii) să fie legea supremă] – sună un celebru adagiul latin. Atunci când intervin împrejurări excepționale, care pun în pericol însăși existența statului, organele lui pot lua măsurile necesare pentru a le face față, acestea fiind legitime, chiar dacă în acest scop ar încălca legea (teoria necesității).

Așa cum am văzut anterior, prin măsurile de poliție administrativă pot fi uneori îngădite drepturi sau libertăți individuale, în numele ordinii publice și al interesului general.

Ca orice activitate a administrației publice, și poliția administrativă este supusă unor principii care se constituie în limite firești ale puterii sale.

Ne gândim la principiile legalității, proporționalității și la controlul judecătoresc permis de accesul liber la justiție consacrat de normele constituționale.

Capitolul II

Funcția publică

Secțiunea 1. Noțiunea de funcție publică

Caracterul legal al administrației publice impune ca, atât organizarea, cât și activitatea acesteia să fie reglementată de lege, în scopul asigurării intereselor publice generale și a satisfacerii cerințelor celor administrați.

Exercitarea puterii publice în domeniul administrației presupune îndeplinirea unor sarcini, atribuții, competențe stabilite de lege, care permit entităților publice din acest domeniu al vieții sociale să acționeze pentru satisfacerea intereselor generale.

Sarcinile sunt obiectivele, misiunile generale pe care administrația publică trebuie să le urmărească în realizarea puterii executive.

Atribuțiile reprezintă drepturile și obligațiile legale cu care sunt învestite autoritățile administrației publice pentru realizarea sarcinilor.

Competența este un ansamblu de atribuții prevăzute de lege, atribuții (drepturi și obligații) legale, recunoscute unei entități publice colegiale/subiectiv colectiv de drept sau unipersonale.

În sens general, *prin administrația publică se poate înțelege și activitatea de asigurare a funcționării serviciilor publice administrative, prin efectuarea de acte juridice, operațiunii administrative și fapte materiale, de către funcționarii publici.*

În sensul funcționării administrației publice, prin conceptul de funcție publică se înțelege activitatea pe care o prestează funcționarii publici¹.

Administrația publică poate fi văzută și ca un ansamblu de funcții publice, organizate prin lege și încredințate funcționarilor publici – persoane fizice care acționează în temeiul competenței și nu al drepturilor și obligațiilor civile.

Funcționarii publici reprezintă resursele umane ale administrației publice, care, alături de cele materiale și bănești, asigură condițiile de funcționare a acesteia.

O problemă importantă în construcția funcțională a sistemului administrației publice o reprezintă gruparea atribuțiilor în cadrul competențelor și constituirea pe această bază a diferitelor subiecte de drept public (instituții publice, regii autonome) prin care administrația publică își îndeplinește misiunile.

¹ A se vedea M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, 1994, p. 195.

Competența reprezintă calitatea juridică ce le permit entităților publice (instituții publice, regii autonome) să participe ca subiecte de drept în raporturile de drept public.

Atribuțiile din sfera de competență a unei entități publice se grupează în funcții publice, o chestiune importantă de management de sistem constituind-o stabilirea numărului și conținutului funcțiilor publice necesare.

Unora dintre funcțiile publice le sunt stabilite atribuții care alcătuiesc competența necesară pentru conducerea activităților administrației publice. Funcționarii care le dețin sunt funcționari de conducere și au misiunea de a emite decizii administrative, acte juridice.

Altă categorie de funcții publice presupune exercitarea unor atribuții de documentare administrativă și de pregătire a lucrărilor în scopul adoptării deciziilor, iar unele funcții publice îndeplinesc atribuțiile de executare a deciziilor administrative.

Conținutul fiecărei funcții publice, adică acele atribuții, puteri, competențe proprii, care o deosebesc de alte funcții publice, este stabilit, de regulă, prin chiar actul de putere care o înființează: lege, hotărâre de Guvern, ordin al ministrului, hotărâre a consiliului local etc. În mod simetric, prin aceeași categorie de act juridic, funcția publică se poate desființa atunci când autoritatea competentă apreciază că nu mai este necesară, sau că acele atribuții pot fi realizate în cadrul altei funcții publice.

Administrația publică se legitimează numai prin scopul său de satisfacere a intereselor publice, generale, astfel că orice încercare de utilizare în scopuri personale a funcției publice este inadmisibilă.

Funcția publică reprezintă situația juridică a persoanei fizice investite legal cu atribuții în realizarea competenței unei autorități sau instituții publice. Situația juridică respectivă constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor care formează conținutul raportului juridic complex dintre persoana fizică respectivă și organul care a investit-o în funcția publică.

Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată¹, definește funcția publică ca reprezentând „ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrare publică locală și autoritățile administrative autonome” [art. 2 alin. (1)].

Funcționarul public este persoana legal investită într-o funcție publică. Totalitatea funcționarilor publici din cadrul structurilor sistemului administrației publice constituie corpul funcționarilor publici.

Potrivit Legii nr. 188/1999, republicată, o persoană care a fost eliberată din funcția publică și se află în corpul de rezervă al funcționarilor publici își păstrează calitatea de funcționar public.

Principiile care stau la baza exercitării funcțiilor publice sunt:

¹ M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

- a) legalitate, imparțialitate și obiectivitate;
- b) transparență;
- c) eficiență și eficacitate;
- d) responsabilitate, în conformitate cu prevederile legale;
- e) orientare către cetățean;
- f) stabilitate în exercitarea funcției publice;
- g) subordonare ierarhică.

Activitățile desfășurate de funcționarii publici, care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, sunt, potrivit legii, următoarele:

- a) punerea în executare a legilor și a celorlalte acte normative;
- b) elaborarea proiectelor de acte normative și a altor reglementări specifice autorității sau instituției publice, precum și asigurarea avizării acestora;
- c) elaborarea proiectelor politicilor și strategiilor, a programelor, a studiilor, analizelor și statisticilor necesare realizării și implementării politicilor publice, precum și a documentației necesare executării legilor, în vederea realizării competenței autorității sau instituției publice;
- d) consilierea, controlul și auditul public intern;
- e) gestionarea resurselor umane și a resurselor financiare;
- f) colectarea creanțelor bugetare;
- g) reprezentarea intereselor autorității sau instituției publice în raporturile acestora cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din țară și străinătate, în limita competențelor stabilite de conducătorul autorității sau instituției publice, precum și reprezentarea în justiție a autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea;
- h) realizarea de activități în conformitate cu strategia de informatizare a administrației publice.

Se poate considera că titularul unei funcții publice este parte în două categorii de raporturi juridice, având următoarele poziții:

- a) subiect subordonat într-un raport juridic de conformare de drept public, față de organul care l-a investit. În virtutea acestui raport, prerogativele funcției apar ca drepturi pentru organ și obligații pentru titular;
- b) subiect supraordonat într-un raport de autoritate, de drept public, față de terți (subiectele de drept în legătură cu care se realizează competența).

Ansamblul drepturilor și obligațiilor care formează conținutul raportului titularului funcției față de terți reprezintă mijloacele, instrumentele juridice de realizare a drepturilor și obligațiilor funcției publice (stabilite unilateral), implicit a competențelor unei anumite entități publice.

Secțiunea a 2-a. Trăsăturile funcțiilor publice

Trăsăturile fundamentale, care caracterizează funcțiile publice, sunt considerate de doctrină următoarele:

- a) sunt create pentru realizarea intereselor generale, a atribuțiilor stabilite prin lege structurilor publice administrative;
- b) au caracter permanent și o funcționare continuă în scopul satisfacerii unui interes general, în mod continuu și neintermitent, cât timp există competența pe care funcția publică o realizează;
- c) reprezintă un complex de atribuții și puteri care fac parte din sfera de competență a unei persoane administrative (instituție publică, regie autonomă);
- d) sunt create prin lege, prin act de putere, deci unilateral și nu contractual. În același timp, funcțiile publice pot fi modificate sau poate fi schimbat conținutul lor, în mod unilateral, prin lege sau prin act subsecvent, fără acordul celor care le exercită;
- e) sunt organizate pentru a satisface interesele generale, publice, și nu interese personale;
- f) au un anumit grad de specializare, o competență determinată de lege, în cadrul căreia urmăresc satisfacerea unui anumit interes general;
- g) atribuțiile funcției publice sunt exercitate de persoane (titulari) legal investite în funcția publică respectivă.

Secțiunea a 3-a. Natura juridică a funcției publice

Puterea publică atribuită fiecărei funcții publice este exercitată de către titularii acestora, persoane fizice, care exercită atribuțiile determinate de lege din competența organului în care ființează funcția publică. Persoanele fizice – funcționarii publici – sunt mijloace prin care acționează funcțiile publice.

Persoanele administrative, structurile administrației publice înzestrate cu competență investesc funcționari publici care acționează în numele funcțiilor publice, aparținând organelor respective. Manifestarea de voință a organului respectiv se face în numele acestuia de către persoana sau persoanele fizice – funcționari publici – care alcătuiesc mijlocul de a voi și acționa al acestuia.

Voința juridică a unei instituții publice (organ, structură a administrației publice, entitate) se realizează prin intermediul organelor sale – unipersonale sau colegiale – formate din persoane fizice care nu exercită drepturi și obligații civile, nu comunică propria voință, ci exercită drepturi și obligații izvorâte din lege.

În doctrină a stârnit multe controverse problema raportului juridic stabilit între funcționarul public și structura administrației publice în care este încadrat.

Dacă natura juridică contractuală a găsit puțini adepți, trebuie să arătăm că nici natura juridică legală nu a fost lipsită de critici.

Apreciem că natura juridică a funcției publice este de ordin legal, iar actul de numire în funcție este un act unilateral de voință, de drept public și nicidecum un contract de drept comun.

Situația legală în care se află funcționarul public presupune că, coordonatele acesteia sunt stabilite de lege, iar atribuțiile care îi sunt încredințate sunt de ordin general, stabilite de lege, nu în interesul funcționarului, ci în interesul serviciului public.

Raportul juridic dintre funcționarul public și entitatea publică în cadrul căreia este constituită funcția publică este definit de Legea nr. 188/1999, republicată, raport de serviciu. Acest raport se naște și se exercită pe baza actului administrativ de numire emis în condițiile legii.

Secțiunea a 4-a. Statutul funcționarilor publici

Funcționarul public este persoana care, în conformitate cu prevederile legale, este numită de către autoritatea competentă sau aleasă potrivit legii și investită în mod legal cu atribuțiile unei funcții publice, prestând în mod permanent o activitate cu scopul de a asigura funcționarea continuă a unui serviciu public.

Pentru respectarea principiului legalității administrației publice nu este suficient ca atribuțiile care formează diferitele funcții publice în cadrul structurilor administrației să aibă caracter legal, ci este necesar să fie deținute în mod legal de către cei care le exercită, deci aceștia să fie abilitați, investiți legal.

Cu excepția funcțiilor alese, funcționarii publici sunt investiți în funcție printr-un act administrativ de numire, unilateral.

Funcționarul public este investit cu atribuțiile care îi alcătuiesc competența, nu de către cei care l-au ales sau numit, ci de lege, care organizează funcțiunea în vederea satisfacerii unui interes general. Legea organizează funcția cu atribuțiile stabilite pentru aceasta și oricare persoană, care întrunește condițiile legii, poate aspira la exercitarea funcției respective.

Funcția publică este exercitată de către persoane fizice care își fac din aceasta o carieră.

Prin numirea în funcția publică, funcționarul este investit cu un statut legal în care sunt prevăzute drepturile și obligațiile acestuia. Situația juridică a funcționarului public este statutară, el aflându-se într-un raport juridic de serviciu și nu de muncă.

Fiecare funcționar public are un drept personal la avansare în funcție, la inamovibilitate sau stabilitate, la salariu etc.

Prin individualizarea efectuată la investirea în funcția publică, dreptul devine subiectiv, având un titular, astfel încât funcționarul poate să îl apere în conformitate cu dispozițiile legale. Astfel de drepturi sunt publice, iar funcționarul le deține temporar, pe durata exercitării funcției, fiind conferite în interes general, cu scopul de a acorda titularului funcției garanții în îndeplinirea atribuțiilor sale. Funcționarul public poate să-și apere drepturile conferite de lege în condițiile contenciosului administrativ.

Fiind atribuite în interes general, aceste drepturi pot fi amplificate, dimensionate sau suprimate prin lege, în scopul creșterii eficacității serviciului public.

Drepturile și obligațiile generale ale funcționarilor publici fac obiectul *Statutului funcționarilor publici* adoptat prin Legea nr. 188/1999, republicată, lege organică potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituția României, republicată.

Această lege a fost adoptată în urma angajării răspunderii Guvernului în fața camerelor comune ale Parlamentului, conform dispozițiilor art. 113 din Constituție, nefiind posibile astfel dezbateri asupra textului său.

Potrivit Legii nr. 188/1999, republicată, funcțiile publice se clasifică după cum urmează:

a) funcții publice generale și funcții publice specifice;

b) funcții publice din clasa I, funcții publice din clasa a II-a, funcții publice din clasa a III-a;

c) funcții publice de stat, funcții publice teritoriale și funcții publice locale.

Funcțiile publice generale reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter general și comun tuturor autorităților publice, în vederea realizării competențelor lor generale.

Funcțiile publice specifice reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter specific unor autorități și instituții publice, stabilite în vederea realizării competențelor lor specifice, sau care necesită competențe și responsabilități specifice.

Echivalarea funcțiilor publice specifice cu funcțiile publice generale, în condițiile legii, se face prin statutele speciale prevăzute la art. 5 alin. (1) sau, la propunerea autorităților și instituțiilor publice, de Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

Funcțiile publice de stat sunt funcțiile publice stabilite și avizate, potrivit legii, în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în cadrul autorităților administrative autonome.

Funcțiile publice teritoriale sunt funcțiile publice stabilite și avizate, potrivit legii, în cadrul instituției prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

Funcțiile publice locale sunt funcțiile publice stabilite și avizate, potrivit legii, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora.

Funcțiile publice se împart în 3 clase, definite în raport cu nivelul studiilor necesare ocupării funcției publice, după cum urmează:

a) clasa I cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii universitare de licență absolvite cu diplomă, respectiv studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;

b) clasa a II-a cuprinde funcțiile publice pentru căror ocupare se cer studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă;

c) clasa a III-a cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii liceale, respectiv studii medii liceale, finalizate cu diplomă de bacalaureat.

După nivelul atribuțiilor titularului funcției publice, funcțiile publice se împart în trei categorii după cum urmează:

a) funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici;
b) funcții publice corespunzătoare categoriei funcționarilor publici de conducere;

c) funcții publice corespunzătoare categoriei funcționarilor publici de execuție.

Funcționarii publici numiți în funcțiile publice din clasele a II-a și a III-a pot ocupa numai funcții publice de execuție.

Funcționarii publici sunt debutanți sau definitivi.

Pot fi numite funcționari publici debutanți persoanele care au promovat concursul pentru ocuparea unei funcții publice de grad profesional debutant.

Pot fi numiți funcționari publici definitivi:

a) funcționarii publici debutanți care au efectuat perioada de stagiul prevăzută de lege și au obținut rezultat corespunzător la evaluare;

b) persoanele care intră în corpul funcționarilor publici prin concurs și care au vechimea în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției publice de minimum 12 luni, 8 luni și, respectiv, 6 luni, în funcție de nivelul studiilor absolvite.

Categoria înalților funcționari publici cuprinde persoane care sunt numite în una dintre următoarele funcții publice;

a) secretar general al Guvernului și secretar general adjunct al Guvernului;

b) secretar general din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale;

c) prefect;

d) secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale;

e) subprefect;

f) inspector guvernamental.

Categoria funcționarilor publici de conducere cuprinde persoanele numite în una dintre următoarele funcții publice:

a) director general și director general adjunct din aparatul autorităților administrative autonome, al ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;

b) director și director adjunct din aparatul autorităților administrative autonome, al ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;

c) secretar al unității administrativ-teritoriale;

d) director executiv și director executiv adjunct ai serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, în cadrul instituției prefecturii, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al

instituțiilor publice subordonate acestora, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;

e) șef serviciu, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acesteia;

f) șef birou, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acesteia.

În cadrul autorităților administrative autonome pot fi stabilite și funcțiile publice de șef serviciu și șef birou, precum și alte funcții publice prevăzute în reglementările specifice.

Funcțiile publice de director general și director general adjunct se pot stabili și în cadrul autorităților și instituțiilor publice din administrația publică locală care au un număr de minimum 150 de posturi.

Funcționari publici de execuție din clasa I sunt persoanele numite în următoarele funcții publice generale: consilier, consilier juridic, auditor, expert, inspector, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora.

Funcționari publici de execuție din clasa a II-a sunt persoanele numite în funcția publică generală de referent de specialitate, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acesteia.

Funcționari publici de execuție din clasa a III-a sunt persoanele numite în funcția publică generală de referent, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acesteia.

Funcțiile publice de execuție sunt structurate pe grade profesionale, după cum urmează:

a) superior, ca nivel maxim;

b) principal;

c) asistent;

d) debutant.

Guvernul României a adoptat, ca legislație secundară, următoarele:

– Hotărârea Guvernului nr. 1083/2001 privind organizarea și funcționarea comisiilor de disciplină din cadrul autorităților și instituțiilor publice;

– Hotărârea Guvernului nr. 1084/2001 privind aprobarea Metodologiei de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici, precum și de contestare a calificativelor acordate;

– Hotărârea Guvernului nr. 1085/2001 privind organizarea perioadei de stagiu, condițiile de evaluare și regulile specifice aplicabile funcționarilor publici debutanți;

– Hotărârea Guvernului nr. 1086/2001 privind organizarea și funcționarea comisiilor paritare;

– Hotărârea Guvernului nr. 1087/2001 privind organizarea și desfășurarea concursurilor și examenelor pentru ocuparea funcțiilor publice.

Din jurisprudența Curții Constituționale a României reținem sesizarea acesteia cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 6 lit. a) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare,

excepție ridicată într-un dosar al Curții de Apel București – Secția de contencios administrativ.¹

Textul de lege a cărui constituționalitate este contestată avea următorul conținut: „Poate ocupa o funcție publică persoana care îndeplinește următoarele condiții: a) are numai cetățenia română și domiciliul în România”.

Autorul excepției a considerat acest text ca neconstituțional „în sensul discriminării pe baza dublei cetățenii a cetățenilor români”. În speță s-a apreciat că este încălcat dreptul de muncă, ceea ce reprezintă pentru autorul excepției dreptul de a accede într-o anumită structură și poziție care este asimilată funcției publice.

Autorul excepției recunoaște faptul că art. 6 lit. a) din Legea 188/1999 este conform prevederilor constituționale ale art. 16 alin. (3) potrivit cărora: „Funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au numai cetățenia română și domiciliul în țară”, dar susține că acest text trebuie interpretat și aplicat așa cum precizează art. 20 din Constituție, și anume: „(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte. (2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale”.

În acest sens au fost invocate următoarele reglementări din pactele și tratatele internaționale:

1. art. 2 și art. 21 pct. 1 și 2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului:

Potrivit art. 2: „1. Fiecare se poate prevala de toate drepturile și de toate libertățile proclamate în prezenta Declarație, fără nicio deosebire, în special de rasă, de culoare, de sex, de origine națională sau socială, de avere, de naștere sau decurgând din orice altă situație. 2. Pe lângă aceasta, nu se va face nicio deosebire bazată pe statutul politic, juridic sau internațional al țării sau al teritoriului de care aparține o persoană, fie această țară sau teritoriu independente, sub tutelă, neautonome sau supuse unei limitări oarecare a suveranității”.

Potrivit art. 21: „1. Orice persoană are dreptul să participe la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liberi aleși. 2. Orice persoană are dreptul de acces, în condiții de egalitate, la funcțiile publice ale țării sale”.

2. Articolul 2 pct. 2 și art. 6 pct. 1 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale:

Astfel, art. 2 pct. 2 prevede: „Statele părți la prezentul Pact se angajează să garanteze că drepturile enunțate în el vor fi exercitate fără nici o discriminare întemeiată pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau pe orice altă împrejurare”.

¹ Curtea Constituțională, Decizia nr. 226/2001 (M. Of. nr. 605 din 26 septembrie 2001).

Potrivit art. 6 pct. 1: „Statele părți la prezentul Pact recunosc dreptul la muncă ce cuprinde dreptul pe care îl are orice persoană de a obține posibilitatea să-și câștige existența printr-o muncă liber aleasă sau acceptată și vor lua măsuri potrivite pentru garantarea acestui drept”.

3. Articolul 2 pct. 1 și art. 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice:

Articolul 2 pct. 1 prevede: „Statele părți la prezentul Pact se angajează să respecte și să garanteze tuturor indivizilor care se găsesc pe teritoriul lor și țin de competența lor drepturile recunoscute în prezentul Pact, fără nici o deosebire, în special de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie publică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare”.

Potrivit art. 25: „Orice cetățean are dreptul și posibilitatea fără niciuna din discriminările la care se referă articolul 2 și fără restricții nerezonabile:

a) de a lua parte la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși;

b) de a alege și a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor;

c) de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiile publice din țara sa”.

4. Articolul (5.9.) și art. (7.5.) din Documentul Reuniunii de la Copenhaga din cadrul Dimensiunii Umane a O.S.C.E.:

Potrivit art. (5.9.): „Toate persoanele sunt egale în fața legii și au dreptul, fără nicio discriminare, la o protecție egală prin lege. În această privință, legea interzice orice discriminare și garantează tuturor persoanelor o protecție egală și efectivă contra oricărei discriminări, oricare ar fi motivele acesteia”.

Articolul (7.5.) prevede: „Vor respecta dreptul cetățenilor de a solicita funcții politice sau publice, cu titlu individual, sau ca reprezentanți ai unor partide politice sau organizații, fără discriminare”.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a reținut că, recunoscând concordanța deplină a dispozițiilor art. 6 lit. a) din Legea nr. 188/1999 cu prevederile constituționale ale art. 16 alin. (3), autorul excepției a solicitat un control întemeiat pe art. 20 din Constituție, relativ la preexistența reglementărilor internaționale privitoare la drepturile omului în caz de conflict cu dreptul intern.

Analizând această solicitare, Curtea a observat că adevăratul temei al exercitării dreptului de care autorul excepției arată că ar fi lipsit este art. 38 alin. (1) din Constituție, potrivit căreia „Dreptul de muncă nu poate fi îngrădit. Alegerea profesiei și alegerea locului de muncă sunt libere”.

Curtea a constatat că dispozițiile art. 6 lit. a) din Legea nr. 188/1999, cu modificările și completările ulterioare se regăsesc în prevederile art. 16 alin. (3) din Constituție, prevederi ce urmează să fie interpretate în corelație cu cele cuprinse în art. 50 din Constituție, potrivit cărora „(1) Fidelitatea față de țară este sacră. (2) Cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice precum și militarii, răs-

pund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin”. În această lumină, fidelitatea față de țară apare ca o obligație esențială ce rezultă din raportul de cetățenie, raport definitoriu în condiționarea de către legiuitor a accesului la anumite funcții sau demnități publice. Accesul persoanei la o funcție sau o demnitate publică, în raport cu o asemenea condiție, se regăsește și în norme și prevederi din documentele internaționale citate chiar de către autorul excepției. Astfel, Declarația Universală a Drepturilor Omului, în art. 21 pct. 2 statuează că orice persoană are dreptul de acces, în condiții de egalitate, la *funcțiile publice ale țării sale*, iar Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, în art. 25, prevede: „Orice cetățean are dreptul: (...) c) de a avea acces, în condiții generale de egalitate, în funcțiile publice din țara sa”.

De asemenea, Curtea a constatat că dispozițiile legale criticate nu încalcă nici art. 38 alin. (1) din Constituție, deoarece dreptul la muncă consfințit prin acest text constituțional nu poate fi redus la dreptul de acces într-o anumită poziție asimilată funcției publice sau chiar într-o asemenea funcție.

În realitate, exercițiul dreptului la muncă poate fi supus unor condiționări (de studii, vârstă etc.), care nu pot fi interpretate ca fiind o îngrădire a dreptului la muncă. La aceste condiții, în cazul funcției publice, se adaugă și alte cerințe specifice.

Curtea a constatat că textul de lege criticat este în deplină concordanță cu reglementările internaționale invocate în susținerea excepției. Astfel, Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, în art. 6, recunoaște dreptul la muncă în aceleași condiții ca și art. 23 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu precizarea că, în conformitate cu art. 2 din acest pact, îndeplinirea obligațiilor stabilite prin dispozițiile lui se va realiza progresiv și în raport cu drepturile omului și cu posibilitățile fiecărei economii naționale, iar prohibirea oricăror discriminări nu se opune unor circumstanțieri, textul reglementând chiar unele restricții. De asemenea, Curtea a constatat că, într-adevăr, exercițiul acestui drept este apărut, potrivit art. 2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, împotriva oricărui fel de discriminare, dar în conformitate cu art. 29 pct. 2, care proclama că „fiecare persoană este supusă numai îngrădirilor stabilite de lege în scopul exclusiv al asigurării recunoașterii și respectului drepturilor și libertăților celorlalți și în vederea satisfacerii cerințelor juste ale moralei, ordinii publice și bunăstării generale într-o societate democratică”.

În același sens sunt și prevederile art. 19 pct. 3 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, în virtutea cărora exercitarea libertăților poate fi supusă anumitor limitări, care trebuie însă stabilite în mod expres prin lege și care sunt necesare, printre altele, apărării securității naționale sau ordinii publice.

În același context, Curtea a observat că reglementările art. 21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului au în vedere accesul la funcții publice eligibile, câtă vreme sunt evocate, ca valori supreme apărute, exprimarea voinței populare prin alegeri nefalsificate, voința poporului constituind baza puterii de stat, iar

alegerile întemeindu-se pe prevederi care să asigure libertatea votului. În același sens este și art. 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

Acest text este aproape identic cu cel al art. 21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, numai că aspectul de drept politic, legat de alegeri libere, periodice, candidaturi depuse în condiții egale etc., este și mai evident decât în Declarația Universală a Drepturilor Omului. Prevederile primului alineat conțin o precizare în plus: drepturile respective sunt exercitate *fără restricții rezonabile*, ceea ce implică posibilitatea existenței unor condiționări în exercițiul acestor drepturi. În aceste condiții, interdicția oricărei discriminări nu mai apare ca fiind nelimitată, pretându-se, în cazul reglementării ei prin lege, la o firească cercetare a condiției de rezonabilitate.

În aceste condiții, rezultă că, în orice caz, în speța de față aceste două reglementări, precum și cele ale art. (5.9) și ale art. (7.5.) din Documentul Reuniunii de la Copenhaga din 1999 care interzic orice discriminare în exercitarea drepturilor cetățenilor, inclusiv cele de a solicita funcții politice sau publice, nu își găsesc aplicarea.

În considerarea reglementărilor internaționale arătate mai sus, Curtea a constatat că dispozițiile legale criticate trebuie raportate la limitele exercițiului unor drepturi, prevăzute la art. 49 din Constituție, fiind întrunite cerințele acestuia, întrucât condiționarea impusă de textul legii este dictată de considerente privind apărarea siguranței naționale, cu respectarea unei condiții de rezonabilitate care, în cauza de față este îndeplinită.

Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate ca fiind neîntemeiată chiar dacă, dintr-o altă perspectivă, ar fi fost îndreptățită să constate existența unei cauze de inadmisibilitate în temeiul faptului că, în realitate, prin excepția ridicată, se solicită Curții ca, pe cale de interpretare, să declare un text din Constituție ca fiind în afara cadrului convențional internațional privind drepturile omului. Într-o atare situație, în condițiile în care Curtea ar admite excepția, ar proceda ea însăși la revizuirea Constituției, efectul deciziei fiind acela de anihilare a aplicării acestui text, Curtea extinzându-și astfel nepermis limitele proprii competențe.

Secțiunea a 5-a. Managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici

Pentru crearea și dezvoltarea unui corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial s-a înființat în subordinea Ministerului Internelor și Reformei Administrative, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici este condusă de un președinte, cu rang de secretar de stat, numit de către primul-ministru, la propunerea ministrului

internelor și reformei administrative. În exercitarea atribuțiilor care îi revin, președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici emite ordine cu caracter normativ și individual.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici este o instituție publică finanțată de la bugetul de stat.

Potrivit legii, Agenția Națională a Funcționarilor Publici are următoarele atribuții:

a) elaborează politicile și strategiile privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici;

b) elaborează și avizează proiecte de acte normative privind funcția publică și funcționarii publici;

c) monitorizează și controlează modul de aplicare a legislației privind funcția publică și funcționarii publici în cadrul autorităților și instituțiilor publice;

d) elaborează reglementări comune, aplicabile tuturor autorităților și instituțiilor publice, privind funcțiile publice, precum și instrucțiuni privind aplicarea unitară a legislației în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici;

e) elaborează proiectul legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru funcționarii publici;

f) stabilește criteriile pentru evaluarea activității funcționarilor publici;

g) centralizează propunerile de instruire a funcționarilor publici, stabilite ca urmare a evaluării performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici;

h) colaborează cu Institutul Național de Administrație la stabilirea tematicii specifice programelor de formare specializată în administrarea publică și de perfecționare a funcționarilor publici;

i) întocmește și administrează baza de date cuprinzând evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici;

j) aprobă condițiile de participare și procedura de organizare a recrutării și promovării pentru funcțiile publice pentru care organizează concurs, avizează și monitorizează recrutarea și promovarea pentru celelalte funcții publice, în condițiile prezentei legi;

k) realizează redistribuirea funcționarilor publici cărora le-au încetat raporturile de serviciu din motive neimputabile lor;

l) acordă asistență de specialitate și coordonează metodologic compartimentele de resurse umane din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice centrale și locale;

m) participă la negocierile dintre organizațiile sindicale reprezentative ale funcționarilor publici și Ministerul Internelor și Reformei Administrative;

n) colaborează cu organisme și cu organizații internaționale din domeniul său de activitate;

o) elaborează anual, cu consultarea autorităților, și instituțiilor publice, Planul de ocupare a funcțiilor publice, pe care îl supune spre aprobare Guvernului;

p) întocmește raportul anual cu privire la managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici, pe care îl prezintă Guvernului;

q) constată contravenții și aplică sancțiuni, în condițiile legii.

De asemenea, Agenția Națională a Funcționarilor Publici îndeplinește orice alte atribuții stabilite prin lege.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici are legitimare procesuală activă și poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă cu privire la:

a) actele prin care autoritățile sau instituțiile publice încalcă legislația referitoare la funcția publică și funcționarii publici, constatate ca urmare a activității proprii de control;

b) refuzul autorităților și instituțiilor publice de a aplica prevederile legale în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici.

Actul atacat este suspendat de drept.

Președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici poate sesiza și prefectul în legătură cu actele ilegale emise de autoritățile sau instituțiile publice locale.

Planul de ocupare a funcțiilor publice stabilește:

a) numărul maxim al funcțiilor publice rezervate promovării funcționarilor publici;

b) numărul maxim al funcțiilor publice care vor fi rezervate în scopul promovării rapide;

c) numărul maxim al funcțiilor publice care vor fi ocupate prin recrutare;

d) numărul maxim al funcțiilor publice care vor fi înființate;

e) numărul maxim al funcțiilor publice care vor fi supuse reorganizării;

f) numărul maxim de funcții publice pe fiecare clasă, categorie și pe grade profesionale;

g) numărul maxim al funcțiilor publice de conducere și al funcțiilor publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici.

Planul de ocupare a funcțiilor publice se elaborează anual, cu consultarea sindicatelor reprezentative ale funcționarilor publici, astfel:

a) de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pe baza propunerilor ordonatorilor principali de credite, pentru autoritățile și instituțiile publice din administrația publică centrală. Planul se aprobă prin hotărâre a Guvernului;

b) de către primar sau, după caz, de către președintele consiliului județean, prin aparatul de specialitate, pentru autoritățile și instituțiile publice din administrarea publică locală. Planul se aprobă prin hotărâre a consiliului local.

Planul de ocupare a funcțiilor publice se întocmește centralizat, pe fiecare ordonator principal de credite și pe fiecare instituție din subordinea acesteia sau finanțată prin bugetul său.

Pentru autoritățile și instituțiile publice din administrația publică locală, proiectul planului de ocupare a funcțiilor publice se transmite Agenției Naționale a Funcționarilor Publici cu 45 de zile înainte de data aprobării. În situația în care Agenția Națională a Funcționarilor Publici constată neregularități în structura acestuia, autoritățile sau instituțiile publice au obligația de a modifica proiectul planului de ocupare a funcțiilor publice, pe baza observațiilor Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Gestiunea curentă a resurselor umane și a funcțiilor publice este organizată și realizată, în cadrul fiecărei autorități și instituții publice, de către un compartiment specializat, care colaborează direct cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici administrează evidența națională a funcțiilor publice și a funcționarilor publici, pe baza datelor transmise de autoritățile și instituțiile publice.

Evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici se ține în cadrul fiecărei autorități sau instituții publice, potrivit formatului stabilit de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Autoritățile și instituțiile publice au obligația de a transmite Agenției Naționale a Funcționarilor Publici toate informațiile cuprinse în evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici din cadrul acestora.

În scopul asigurării gestionării eficiente a resurselor umane, precum și pentru urmărirea carierei funcționarului public, autoritățile și instituțiile publice întocmesc dosarul profesional pentru fiecare funcționar public.

Formatul standard al evidenței funcțiilor publice și a funcționarilor publici, precum și conținutul dosarului profesional se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Autoritățile și instituțiile publice răspund de întocmirea și actualizarea dosarelor profesionale ale funcționarilor publici și asigură păstrarea acestora în condiții de siguranță.

În cazurile de transfer sau de încetare a raporturilor de serviciu, autoritatea sau instituția publică păstrează o copie a dosarului profesional și înmânează originalul funcționarului public, pe bază de semnătură.

Autoritățile și instituțiile publice au obligația de a comunica Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în termen de 10 zile lucrătoare, orice modificare intervenită în situația funcționarilor publici.

Persoanele care au acces la datele cuprinse în evidența națională a funcțiilor publice și a funcționarilor publici, precum și la dosarul profesional al funcționarului public au obligația de a păstra confidențialitatea datelor cu caracter personal, în condițiile legii.

La solicitarea funcționarului public, autoritatea sau instituția publică este obligată să elibereze un document care să ateste activitatea desfășurată de acesta, vechimea în muncă, în specialitate și în funcția publică.

Capitolul III

Actele administrației publice

Secțiunea 1. Decizia administrativă

Decizia administrativă reprezintă elementul central al activității desfășurate de structurile administrației publice pentru realizarea sarcinilor de conducere și organizare.

La toate nivelurile, activitatea administrației se realizează în temeiul unor decizii. Decizia administrativă reprezintă o manifestare de voință a persoanei administrative, premergătoare acțiunii, prin care aceasta optează pentru o soluție, în vederea realizării unei finalități.

Profesorul M.T. Oroveanu¹ identifică următoarele condiții pe care trebuie să le îndeplinească geneza unei decizii:

- o alegere între mai multe variante de acțiuni posibile. Administrația are o relativă autonomie pentru a-și realiza eficient misiunile, astfel că, în cadrul stabilit de normele legale, efectuează o alegere între mai multe soluții de acțiune;

- alegerea trebuie să fie conștientă, precedată de o deliberare;

Un simplu gest instinctiv nu constituie o decizie:

- alegerea urmează a fi orientată spre unul sau mai multe scopuri, determinate rațional;

- alegerea trebuie să ducă la acțiune. Decizia administrativă determină acțiunea propriu-zisă, care este indispensabilă pentru a concretiza voința administrației.

Din punct de vedere al *obiectului* lor, se pot distinge două categorii de decizii:

- decizii referitoare la activitatea internă a administrației. Acestea privesc, în special, organizarea internă a administrației publice;

- decizii privind activitatea exterioară a administrației.

Acesta sunt emise în vederea îndeplinirii sarcinilor pe care administrația le are de îndeplinit.

Deciziile administrative pot fi clasificate și după alte criterii:

- după *gradul de generalitate*: decizii cu caracter general și decizii individuale;

- după *gradul libertății de apreciere* de care dispune autorul lor în cadrul creat de prevederile legale;

¹ Tratat de știința administrației, Ed. Cerna, 1996, p. 369 și urm.

– după *cunoașterea probabilității efectelor*: decizii în condiții de certitudine, decizii în condiții de risc, decizii în condiții de incertitudine.

După ce administrația a luat inițiativa elaborării unui proiect de decizie, începe faza preliminară a pregătirii acestuia.

Știința administrației recunoaște ca principale faze ale acestui proces următoarele:

- documentarea, informarea și analizarea materialului documentar;
- elaborarea variantelor proiectului de decizie.

După elaborarea variantelor de proiect de decizie, acestea sunt supuse procesului de evaluare pe baza criteriilor și obiectivelor avute în vedere în momentul luării inițiativei de elaborare.

Etapa finală a procesului decizional este adoptarea deciziei. Adoptarea deciziei constituie un drept, dar și o obligație a conducerii structurilor administrative, o atribuție esențială a acestora.

Adoptarea deciziei nu trebuie să se limiteze la alegerea variantei optime, ci să prevadă măsurile menite să o ducă la îndeplinire. Fără îndeplinirea acestei finalități, întreaga activitate de pregătire și de luare a deciziei este lipsită de valoare. Este necesar să se stabilească precis modalitățile de executare a deciziei: de către cine, în ce ordine, în ce perioadă de timp, cu ce mijloace materiale, prin ce procedee, cu ce resurse financiare etc. Fără prevederea tuturor condițiilor de îndeplinire, decizia adoptată rămâne inefficientă.

Ceea ce distinge decizia administrativă de alte decizii umane, în privința efectelor sale, este posibilitatea folosirii forței coercitive a statului pentru punerea ei în executare.

Cercetarea științifică a deciziei administrative face obiectul științei administrației și mai puțin a dreptului administrativ.

Secțiunea a 2-a. Actul administrativ

În cadrul formelor concrete de realizare a activității administrației publice, locul central îl ocupă actele administrative.

Actul administrativ sau *actul de drept administrativ* (cele două noțiuni exprimă același conținut) face parte din categoria formelor concrete de realizare a administrației publice producătoare de efecte juridice. Când spunem că o formă concretă de activitate produce efecte juridice, înțelegem că aceasta dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice. În această categorie mai pot fi incluse și contractele administrative.

Unii autori includ în această categorie și *faptele materiale juridice* caracterizate ca transformări în lumea materială înconjurătoare datorate producerii de

efecte juridice, în temeiul legii, independent de existența unei manifestări de voință în acest scop¹.

A doua categorie o formează formele de activitate ale administrației publice care nu produc efecte juridice proprii, în care se cuprind operațiunile tehnico-administrative, precum și actele exclusiv politice ale acesteia (spre exemplu, o declarație)².

În categoria formelor de activitate care nu produc efecte juridice proprii pot fi incluse și anumite acte juridice (spre exemplu, acte caduce precum: legea adoptată de Parlament, dar neurmată de promulgare sau actul de numire într-o funcție publică neurmat de acceptul persoanei numite care se află într-o situație de incompatibilitate).

În categoria de mai sus pot fi incluse și actele administrative constatatoare, precum hotărârea consiliului local de alegere a comisiei de validare, hotărârea de validare a mandatelor de consilieri locali, hotărârea de constituire a consiliului local ori hotărârea de alegere a președintelui de ședință. Curtea Constituțională a statuat că „hotărârile despre care s-a făcut mențiune nu întrunesc condițiile pentru declanșarea unei acțiuni în contencios administrativ, deoarece nu produc efecte juridice, ele având doar rolul de a constata parcurgerea unor proceduri prevăzute de lege”³.

Administrația publică se realizează prin două categorii de activități: activități cu caracter dispozitiv și activități prestatoare care constituie și obiectul său specific.

Prin *activitățile cu caracter dispozitiv*, autoritățile administrative stabilesc ce trebuie să facă sau să nu facă persoanele fizice și juridice, putându-se interveni, în condițiile legii, cu aplicarea de sancțiuni în caz de nerespectare a conduitei prescrise. Această activitate se realizează prin acte juridice (acte administrative) de către autoritățile administrației publice și funcționarii acestora ca activități specifice principale.

Activitățile executive cu caracter de prestație se realizează tot pe baza și în executarea legii, de către autoritățile administrative sau reprezentanții săi, din oficiu sau la cererea persoanelor fizice sau juridice. Prestațiile sunt realizate de organele administrației publice și de funcționarii acestora în cele mai diverse domenii de activitate: stare civilă, autoritate tutelară, gospodărie comună și locativă, servicii de telefonie, poștă, transport în comun etc. Această categorie de activități se realizează în principal prin fapte materiale și, uneori, prin emiterea de acte juridice, pe baza și în condițiile legii.

¹ A se vedea R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p. 244.

² A se vedea I. Iovănaș, *Drept administrativ*, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 9.

³ Curtea Constituțională, Decizia nr. 18/2005 (M. Of. nr. 255 din 28 martie 2005).

§1. Trăsăturile caracteristice ale actelor administrative

A. Prima trăsătură caracteristică este aceea că *actele administrative sunt acte juridice*.

Această caracterizare distinge actul administrativ de operațiunile tehnico-administrative, actul având rezultatul de a schimba ceva în ordinea juridică existentă.

Actul administrativ reprezintă o manifestare de voință făcută în scopul nașterii, modificării sau stingerii raporturilor juridice, a cărei realizare este garantată prin forța de constrângere a statului sau constată situații juridice reglementate de lege (de exemplu, diploma universitară).

Actul administrativ reprezintă forma juridică principală a activității structurilor administrației publice.

Din cele de mai sus rezultă că nu orice manifestare de voință este un act juridic, simpla exprimare a unei opinii din partea unei instituții publice administrative nefiind un act administrativ.

Printr-un act administrativ iau naștere drepturi și se stabilesc noi obligații sau se sting unele vechi. De asemenea, pot fi refuzate pretenții juridice, pe care le formulează persoanele fizice sau juridice în fața organelor administrației publice. Așa cum arată prof. Al. Negoită¹, refuzul nejustificat de a rezolva o pretenție privitoare la un drept recunoscut de lege sau tăcerea structurilor administrației publice la formularea unor astfel de pretenții juridice au valoare de acte administrative. Caracterul de act administrativ pe care îl are refuzul manifest sau tacit de satisfacere a pretenției juridice formulate de o persoană fizică sau juridică în fața autorităților administrației publice, decurge din interpretarea dinamică a principiului legalității care guvernează activitatea organelor administrației publice. Potrivit acestui principiu, persoanele administrative au dreptul de a acționa pe baza și în executarea legii, dar și obligația *de a face* în condițiile prescrise de lege. Inacțiunea acestora este, în interpretarea dispozițiilor art. 1 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, asimilată actului administrativ nelegal și poate face obiectul unei acțiuni la instanța judecătorească specializată.

B. *Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință juridică*.

Actul administrativ este unilateral nu pentru faptul că ar fi opera unei singure persoane – la emiterea sa putând participa mai multe persoane –, ci pentru că el degajă o singură voință juridică, care provine de la o persoană administrativă. Voința manifestată trebuie să fie expresă, neîndoielnică în a schimba ceva în ordinea juridică.

Pe baza caracterului unilateral, actele administrative se deosebesc de alte acte juridice pe care le emit sau în care sunt părți persoanele administrative. Într-adevăr, instituțiile administrației publice, care au personalitate juridică civilă, pot intra în raporturi juridice civile, de muncă, financiare etc.

¹ Al. Negoită, op. cit., p. 134.

Este de subliniat faptul că manifestarea unilaterală de voință pe care o reprezintă actul administrativ este realizată în regim de drept public, ceea ce o deosebește de actul civil unilateral (testament, donație etc.).

C. Voința juridică unilaterală este supusă unui regim specific.

Manifestarea unilaterală de voință juridică pe care o cuprinde un act administrativ este supusă unui regim juridic specific, de drept public, numit regim administrativ. Regimul juridic administrativ cuprinde o serie de reguli de formă și de fond care reglementează emiterea actelor administrative, condițiile lor de valabilitate, controlul legalității lor etc.

Regimul juridic administrativ deosebește actul administrativ de alte acte juridice care presupun manifestarea unei voințe juridice unilaterale.

D. Actul administrativ este emis în temeiul și pentru realizarea puterii publice. Emitentul actului este investit cu putere publică, actul administrativ reprezentând un instrument de realizare a acesteia.

§2. Comparație între actul administrativ și alte acte juridice

A. Actul administrativ și legea

Ca și legea, actul administrativ este un act juridic unilateral, întemeiat pe puterea publică a statului. Deosebirea dintre cele două categorii de acte este cu privire la forța lor juridică și la regimul juridic aplicabil.

Legea își întemeiază autoritatea pe suveranitatea statului, pe când actul administrativ are o autoritate derivată din lege. Prin actele administrative se organizează executarea și se execută în concret dispozițiile legii, ceea ce ne face să considerăm că acestea sunt subordonate legii. De altfel, principiul legalității reprezintă un principiu fundamental de activitate a administrației publice.

B. Actul administrativ și hotărârea judecătorească

Hotărârea judecătorească este actul juridic prin care se înfăptuiește puterea judecătorească, pe când actul administrativ realizează puterea executivă.

La fel ca actul administrativ, hotărârea judecătorească este un act juridic unilateral.

Deosebirile esențiale dintre cele două categorii de acte sunt: prin actul administrativ este organizată executarea legii, pe când hotărârea judecătorească intervine pentru a sancționa încălcarea legii, soluționând un litigiu juridic. De asemenea, cele două categorii de acte sunt supuse unui regim juridic diferit, reglementat de norme aparținând unor ramuri diferite de drept.

C. Actul administrativ și contractul

Contractul reprezintă un act bilateral, încheiat prin acordul de voință a două sau mai multe persoane, ca fapt juridic încheiat în scopul de a da naștere, modifica sau stinge raporturi juridice.

Actul administrativ reprezintă manifestarea unei singure voințe juridice, în regim de drept administrativ.

Regimul juridic aplicabil celor două categorii de acte este diferit: cel comun, de drept civil, în cazul contractelor, și cel administrativ, de drept public, în cazul actelor administrative, ceea ce presupune aplicarea unor norme juridice diferite cu privire la emiterea, aplicarea, controlul legalității fiecărui fel de act în parte.

§3. Categorii de acte administrative

Actele administrative pot fi grupate în mai multe categorii în funcție de o seamă de particularități și de criterii pe care le vom prezenta în continuare:

A. După întinderea efectelor juridice pe care le produc

Pornind de la acest criteriu putem distinge categoria actelor normative și cea a actelor individuale.

Actele normative conțin reguli generale, impersonale, care se aplică într-un număr nedeterminat de cazuri și la un număr nedeterminat de subiecți.

Actele individuale sunt acelea care creează drepturi și obligații în profitul sau în sarcina uneia sau mai multor persoane determinate.

În funcție de conținutul lor, prof. I. Iovănaș¹ distinge următoarele categorii de acte individuale:

a) Acte prin care se stabilesc drepturi sau obligații determinate pentru subiecții cărora li se adresează. Exemplul clasic este oferit de autorizația de construcție, care conferă un drept bine determinat unei persoane;

b) Actele prin care se conferă un statut personal beneficiarilor. Așa este cazul diplomei universitare care atribuie beneficiarului un complex de drepturi și obligații și nu un drept sau obligație determinată;

c) Acte administrative de sancționare. Acestea instituie constrângerea de stat sub forma sancțiunii și presupune o constatare a situației de fapt și o apreciere asupra vinovăției contravenientului, consemnată, de regulă, într-un înscris.

d) Acte administrative jurisdicționale. Acestea sunt acte individuale, de speță, emise de organe ale administrației publice, care au competența, special atribuită, de a soluționa anumite litigii juridice.

Procedura folosită pentru emiterea acestor acte este deosebită de aceea a actelor administrative obișnuite, ea presupunând participarea părților și manifestarea principiului contradictorialității în dezbaterile care precede emiterea actelor administrative de jurisdicție.

Datorită specificului activității în care intervin aceste acte administrative, și anume activitatea de soluționare a unor litigii juridice, este necesară motivarea în fapt și în drept a actului juridic respectiv.

De asemenea, subliniem faptul că organul emitent al actului de jurisdicție este independent în darea soluției față de părți și de orice altă persoană sau instituție,

¹ I. Iovănaș, op. cit., p. 22-23.

iar actul, prin specificul său de soluționare a unui litigiu juridic, se bucură de stabilitatea specifică autorității de lucru judecat.

Potrivit art. 6 din Legea nr. 554/2004, actele administrative susceptibile, potrivit legii organice, să facă obiectul unei jurisdicții speciale administrative pot fi atacate la instanța de contencios administrativ, cu respectarea dispozițiilor privind procedura prealabilă, dacă partea înțelege să nu exercite procedura administrativ-jurisdicțională.

Actul administrativ-jurisdicțional pentru care, prin lege organică specială, se prevede o cale de atac în fața unei alte jurisdicții administrative speciale poate fi atacat direct la instanța de contencios administrativ, în termen de 15 zile de la comunicare, dacă partea înțelege să renunțe la calea administrativ-jurisdicțională de atac.

Dacă partea care a optat pentru jurisdicția administrativă specială sau pentru calea de atac la un alt organ administrativ-jurisdicțional înțelege să renunțe la aceasta în timpul soluționării litigiului, este obligată să notifice decizia de renunțare organului administrativ-jurisdicțional în cauză. Partea sesizează instanța de contencios administrativ în termen de 15 zile de la notificare. În această situație, procedura administrativă prealabilă prevăzută de art. 7 din Legea nr. 554/2004 nu se mai efectuează

B. După persoana administrativă de la care emană

Actele administrative pot fi clasificate și după autorul actului, după cum urmează:

a) Acte ale autorităților administrative statale:

- Decrete emise de către Președintele României;
- Hotărâri și Ordonanțe emise de Guvern;
- Instrucțiuni și ordine emise de către miniștri sau conducătorii altor organe ale administrației publice centrale de specialitate ș.a.

b) Acte ale autorităților publice locale:

- Ordine ale prefecților;
- Hotărâri ale consiliilor județene, municipale, orașenești și comunale.

c) Acte emise de către persoane private, în baza unei împuterniciri exprese a legii, persoane care realizează servicii de utilitate publică:

- de exemplu: diplomele de licență emise de universități private, conform Legii nr. 288/2004 privind organizarea studiilor universitare¹ etc.

C. După numărul manifestărilor de voință pe care le încorporează.

După acest criteriu, actele administrative pot fi:

- acte administrative care conțin o singură manifestare de voință;
- acte administrative complexe, care conțin două sau mai multe manifestări de voință.

Majoritatea actelor administrative fac parte din prima categorie.

¹ M. Of. nr. 614 din 7 iulie 2004.

În dreptul nostru administrativ se întâlnesc și cazuri în care actele administrative iau naștere prin contopirea a două sau mai multe manifestări de voință, care provin de la organe diferite.

Este cazul concursului de competențe în formă directă; spre exemplu, în situația actului administrativ emis de mai multe ministere.

Deși suntem în fața unui acord de voințe, acesta nu este identic celui de natură civilă. În cazul contractului civil întâlnim un dublu obiect și un dublu scop, pe când în cazul acordului de voință conținut într-un act administrativ complex se urmărește aceeași prestație din partea altor subiecți, acțiunea acestuia fiind univocă.

Faptul că actele complexe cuprind mai multe manifestări de voință are două consecințe practice:

- nu pot fi revocate sau anulate decât printr-un act simetric, care să cuprindă manifestările de voință ale tuturor organelor care au elaborat în comun actul anterior, ori printr-un act superior tuturor emitenților;

- acțiunea în justiție trebuie îndreptată împotriva tuturor organelor participante la emiterea actului.

Secțiunea a 3-a. Operațiuni administrative și tehnico-materiale

Acțiunea administrației publice îmbracă forme concrete de realizare a activității administrației, care pot fi grupate în două mari categorii;

- a) forme de activitate producătoare de efecte juridice;

- b) forme de activitate care nu produc efecte juridice proprii.

Dacă analizăm activitatea structurilor administrației publice, vom constata că cea mai mare parte din activitatea acestora nu o ocupă actele juridice, ci operațiunile administrației și faptele materiale, cele care alcătuiesc cea de-a doua categorie, mai sus amintită.

Operațiunile administrative prezintă o deosebită importanță, deoarece cu ajutorul lor are loc emiterea, executarea și controlul executării actelor administrative, precum și a altor acte juridice.

Operațiunile administrative sunt forme concrete de realizare a administrației publice, a activității executive săvârșite de autorități, instituții publice în realizarea sarcinilor conferite lor prin lege, care nu produc prin ele însele efecte juridice, indiferent dacă însoțesc sau nu un act juridic.

În mod excepțional, unele dintre ele pot produce efecte juridice, dar numai în condițiile și cazurile expres prevăzute de lege.

Unele operațiuni administrative sunt înfăptuite în realizarea autorității publice, ca, de exemplu, înmânarea unui titlu de proprietate conform Legii nr. 18/1991, în timp ce altele nu implică aceasta, fiind simple operațiuni de birou sau de cancelarie: tehnoredactare acte, stampilare, îndosariere, arhivare etc.

Profesorul Al. Negoită definește operațiunile administrative ca fiind „acele operațiuni materiale care sunt făcute de către personalul organelor administrației publice de-a lungul procesului administrativ”¹.

Numărul mai mare al operațiunilor administrative în comparație cu cel al actelor administrative se explică prin faptul că pentru elaborarea și executarea unui singur act administrativ sunt necesare și variate operațiuni administrative.

Operațiunile administrative pot fi grupate după momentul intervenției lor în diferitele faze ale procesului de elaborare și executare a actelor administrative.

Astfel, în faza de pregătire sunt realizate operațiuni de documentare, constatare, expertizare, auditare, întocmire de referate, statistici, procese-verbale etc.

Emitere presupune întocmirea mai întâi a proiectului actului administrativ, avizarea acestuia de către organele îndrituite, datarea, semnarea, înregistrarea acestora.

În faza executării, din varietatea operațiunilor administrative care intervin, le amintim pe cele legate de publicitatea actului sau aducerea acestuia la cunoștința celor interesați, executarea silită, controlul etc. În literatura de specialitate se face uneori distincție între operațiunile administrative și cele materiale, reținându-se faptul că granița dintre ele este, de asemenea, dificil de delimitat.

Astfel, D. Brezoianu reține faptul că „operațiunile administrative sunt legate, în general, de emiterea, executarea și controlul executării unui act administrativ sau a altui act juridic concret, determinat, în timp ce operațiile materiale propriu-zise sunt înfăptuite în exercitarea unor atribuții ale organelor administrației publice, fără a avea o legătură directă cu un anumit act administrativ sau alt act juridic, emis de organe ale administrației publice sau de alte autorități publice”².

Operațiunile administrative pot fi măsuri de pregătire, elaborare, aducere la cunoștință și punere în executare a actelor și contractelor administrative.

Operațiunile tehnico-administrative se caracterizează prin următoarele *trăsături*:

a) sunt forme concrete de realizare a administrației publice și se supun regimului juridic de drept administrativ și intervin, de regulă, în legătură cu emiterea, executarea și controlul executării actului și/sau contractului administrativ;

b) sunt fapte materiale putând produce efecte juridice numai în condițiile și cazurile expres prevăzute de lege;

c) sunt săvârșite numai de către autorități, instituții și servicii publice, de către structuri organizatorice ale acestora, precum și de funcționarii publici special învestiți cu astfel de atribuții, cu prilejul executării competențelor ce le revin;

d) pot angaja răspunderea administrativă a autorului lor, în condițiile legii.

Față de momentul emiterii – adoptării actului administrativ, pot interveni anterior, concomitent sau ulterior acestuia.

Operațiunile tehnico-materiale se caracterizează prin următoarele *trăsături*:

¹ Al. Negoită, *Drept administrativ*, Ed. Sylvi, București 1996, p. 178.

² Colectiv, *Drept administrativ*, Ed. Omnia, Brașov, 1999, p. 457.

- a) sunt forme concrete de realizare ale administrației publice în sens larg, prin care se creează bunuri și/sau se prestează servicii publice;
- b) sunt fapte materiale, care nu produc prin ele însele efecte juridice;
- c) pot fi săvârșite de către oricare autoritate, instituție și serviciu public, structură organizatorică sau funcționar public, precum și de către societăți comerciale, regii autonome și organisme nestatale.

Operațiunile tehnico-materiale produc transformări în lumea materială, fără să existe vreo manifestare volițională¹, fără a avea legătură cu actul administrativ; așa este furnizarea energiei termice, a apei potabile, administrarea tratamentului medical ș.a.

Secțiunea a 4-a. Contractele administrative

Actele juridice pe care administrația publică le înfăptuiește pot fi *acte de autoritate* (actele administrative) și *acte de gestiune*.

În categoria actelor de gestiune sunt incluse actele bilaterale (convențiile) în care o parte este o entitate publică aparținând sistemului administrației publice.

Actele de gestiune pot fi grupate în două categorii:

- a) acte juridice supuse reglementărilor dreptului public: contractele administrative;
- b) acte juridice supuse reglementărilor dreptului comun: contractele civile; contractele comerciale; contractele de muncă etc.

Din categoria formelor de activitate a administrației publice producătoare de efecte juridice, supuse normelor de drept public, ne vom opri în continuare asupra contractelor administrative.

Astfel, instituțiile administrației publice, pentru realizarea sarcinilor pe care le au, folosesc pe lângă actele administrative, care au caracter unilateral și contractele administrative care sunt acte juridice bilaterale.

Contractele administrative sunt acte juridice bilaterale sau multilaterale pe care le încheie structurile administrației publice cu cei administrați, acte care cuprind un acord de voință generator de drepturi și obligații pentru părțile contractante. Spre deosebire de contractele de drept civil, contractele administrative sunt supuse și unor reguli de drept public care fac parte din regimul juridic administrativ.²

Doctrina și jurisprudența interbelică au considerat că acestor categorii de acte juridice le sunt aplicabile atât regulile dreptului civil, cât și cele specifice de drept public.³

¹ A se vedea R.N. Petrescu, op. cit., p. 246.

² A se vedea și Al. Negoiaș, op. cit., p. 173.

³ C. Rarincescu, Contenciosul administrativ român, București, 1936, p. 267.

În România, teoria contractelor administrative s-a afirmat pe măsura dezvoltării raporturilor juridice dintre organele administrației publice și particulari, mai ales privind concesionarea unor bunuri, lucrări de interes public sau a serviciilor publice.

Dintre *trăsăturile particulare* ale contractelor administrative distingem:¹

a) întotdeauna o parte contractantă este un purtător al autorității publice – o instituție publică, organ al administrației publice – care acționează în temeiul competenței cu care este investită de lege în vederea realizării unui interes public sau al utilizării domeniului administrației. Cealaltă parte contractantă este un particular, persoană fizică sau juridică, care se situează în afara sistemului administrației publice.

b) obiectul contractului administrativ este format de achizițiile publice, de punerea în valoare a unor bunuri aparținând domeniului public, de prestarea unor servicii publice sau de realizarea unor lucrări publice. Pot forma obiect al unor astfel de contracte: distribuția apei potabile, a gazului metan, a energiei termice, electrice, transportul în comun, concesiunile în zonele libere etc.

c) clauzele contractului administrativ sunt de două categorii:

– *clauze reglementare*, prestabilite printr-un caiet de sarcini întocmit și aprobat de organele administrației publice, particularul neavând posibilitatea decât să adere la ele. Aceasta deosebește contractul administrativ de contractele civile, unde domina consensualismul. Libertatea contractuală este astfel subordonată principiului priorității interesului general;

– *clauze contractuale propriu-zise*, rezultate din acordul de voință al celor două părți contractate.

d) executarea obligațiilor care decurg din contractele administrative este supusă unor condiții mai riguroase, iar sancțiunile sunt mai energice.

Administrația publică, prin organele specializate, își rezervă dreptul de a exercita un control permanent asupra modului în care sunt respectate clauzele contractuale, urmărind felul în care este respectat interesul public.

e) regimul juridic aplicabil contractelor administrative este atât cel de drept comun, cât și cel de drept public administrativ.

Astfel, particularul care este parte a unui astfel de contract nu poate să-l cedeze nici chiar parțial, fără acordul administrației publice.

De asemenea, administrația își rezervă dreptul, atunci când interesul general o cere sau când particularul nu și-a îndeplinit obligațiile contractuale, să rezilieze contractul pe cale unilaterală sau judecătorească;

f) sub aspectul jurisdicției aplicabile unor astfel de contracte, în doctrină s-a considerat, într-o opinie, că, fiind acte de gestiune pe care la fac structurile administrației publice, competența soluționării litigiilor pe care le generează aparține instanțelor de drept comun, fiind exceptate de la controlul pe calea contenciosului administrativ. În prezent, după intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004 a conten-

¹ A se vedea și *Al. Negoită*, op. cit., p. 174-175.

ciosului administrativ, litigiile privind contractele administrative își găsesc reglementarea în acest act normativ. Astfel, art. 8 din Legea contenciosului administrativ statuează:

„(2) Instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de încheierea, modificarea, executarea și încetarea contractului administrativ. (3) La soluționarea litigiilor prevăzute la alin. (2) se are în vedere regula după care principiul libertății contractuale este subordonat principiului priorității interesului public”.

PARTEA A
CONTROLUL SI RASPUNDEREA
ADMINISTRATIVA

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I

Controlul exercitat asupra administrației publice

Secțiunea I. Noțiunea, accesitatea și rolul controlului exercitat asupra administrației publice

Din conținutul complex al noțiunii de administrație publică, secțiunea prezintă o idee clară, parte vitală a prezentei și a viitorului nostru, a țării noastre și a continentului. Fiecare dintre aceste noțiuni este un element de control pe care administrația le realizează și se bazează pe ele pentru a-și realiza misiunea și îndeplinește responsabilitățile, precum și pentru administrarea eficientă a activității.

PARTEA A IV-A CONTROLUL ȘI RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIVĂ

Controlul reprezintă o garanție a respectării principiilor legalității în toate manifestările de administrație publică prin intermediul său putând fi recunoscută existența, existența de la naștere până la sfârșitul activității desfășurate de autoritatea și asigurarea executării a legii în orice situație controlul poartă o responsabilitate legală, și o oportunitate pentru administrație.

Modalitățile de exercitare a controlului administrației publice prezintă particularități în funcție de natura și scopul activității desfășurate și de caracterul controlului.

Amplasat, controlul administrației publice este realizat din momentul în care apare activitatea, poate fi realizat de specialitate sau prin poliție, poate fi un control prin administrare sau prin administrație-judecătorească.

Descrierea activității administrației publice pe lângă principiile fundamentale legale și recunoașterea de către stat a dreptului constituțional de judecată a poliției și a poliției-judecătorești din problemele administrației regionale, la alte comunități în comunități, municipii, județe și organe speciale sunt forme ale de control și controlul activității administrației publice specifică administrației publice-judecătorești.

Funcțiile principale ale administrației publice, controlul, asigurarea de a nu fi încălcată activitatea de către activitatea și activitatea de a verifica conformitatea administrației publice, activitatea poliției, activitatea de informare. Prin obiectivele sale, controlul administrației publice asigură activitatea administrației publice, pe care trebuie să o realizeze în toate activitățile sale activități.

Capitolul I

Controlul exercitat asupra administrației publice

Secțiunea 1. Noțiunea, necesitatea și rolul controlului exercitat asupra administrației publice

Din conținutul complex al noțiunii de administrație publică, doctrina recunoaște ca făcând parte verbele: *a prevedea, a organiza, a conduce, a coordona și a controla*. Fiecare dintre acestea reprezintă categorii de acțiuni pe care administrația le realizează și se găsesc între ele în interrelație și intercondiționare reciprocă, premiză a unei administrații eficiente.

Exercitarea controlului asupra administrației publice, care face obiectul prezentului capitol, reprezintă mijlocul prin intermediul căruia se analizează dacă structurile acesteia acționează conform normelor de referință stabilite și scopurilor generale ale administrației publice.

Controlul reprezintă o garanție a respectării principiului legalității în toate manifestările administrației publice, prin intermediul său putând fi descoperite eventualele abateri de la normele legale și stabilite măsuri concrete de corectare a acțiunii de executare a legii. În unele situații controlul poate viza nu numai legalitatea, ci și oportunitatea deciziilor administrative.

Modalitățile de exercitare a controlului administrației publice prezintă particularități în funcție de o seamă de parametri care circumscriu cadrul și criteriile controlului.

Astfel, controlul administrației poate fi realizat din interiorul sau din afara acesteia, poate fi unul de specialitate sau unul politic, poate fi un control pur administrativ sau unul administrativ-jurisdicțional etc.

Descentralizarea administrației publice pe baza principiului autonomiei locale și recunoașterea de către stat a dreptului colectivităților locale de a soluționa o parte însemnată din problemele administrării comunităților locale constituite în comune, orașe, municipii, județe a impus apariția unor forme noi de control și construcția unei instituții publice specifice administrației statale în județe – prefectul.

Ca funcție principală a administrației publice, controlul are misiunea de a confrunta acțiunile realizate de către acesta cu scopurile și sarcinile sale, de a verifica conformitatea administrației publice, sub aspect material, cu o bază de referință. Prin obiectivele sale, controlul administrativ oglindește complexitatea administrației publice, pe care trebuie să o urmărească în toate determinările sale concrete.

Acțiunile de control contribuie, prin constatările și concluziile acestora, la corectarea deciziilor administrative și la adaptarea acțiunilor administrației publice la realitățile sociale aflate în continuă evoluție.

Nu numai rezultatul acțiunii administrative face obiect al controlului, ci și structura instituțiilor care desfășoară activități pe linia organizării executării și executării în concret a legii, precum și felul în care acționează persoanele înzestrate cu competența legală în materie.

Controlul nu are doar un caracter contemplativ, ci are și rolul de reglare a executării deciziei administrative, a actului decizional însuși.

Esența controlului administrativ constă în confruntarea administrației publice „așa cum este, cum a fost sau cum va fi, cu ceea ce trebuie, ceea ce trebuia sau ceea ce va trebui să fie”¹.

Secțiunea a 2-a. Organizarea activităților de control

Pentru ca funcția de control administrativ să își realizeze finalitatea cu privire la îmbunătățirea structurii și activității administrației publice, potrivit doctrinei², aceasta trebuie să îndeplinească o serie de condiții:

a) să fie îndeplinită, pe cât posibil, de însși conducătorii instituțiilor administrative, întrucât funcția de control este inseparabilă de funcția de conducere.

Orice conducător al unei instituții administrative urmează să-și exercite atribuția de control privind activitatea funcționarilor subordonați și de a influența activitatea lor reflectată în rezultatele instituției. A conduce presupune și a verifica acțiunile ce sunt efectuate de personalul subordonat. Un asemenea control administrativ urmează a se efectua în permanență, fără a perturba activitatea curentă a instituției;

b) controlul să fie realizat de un personal specializat, care să poată analiza, în mod profesionist, activitatea și celelalte aspecte verificate, putând efectua propuneri pertinente de îmbunătățire a acestora. Constatările și propunerile controlului trebuie aduse cât mai rapid la cunoștința conducerii instituției, cea în măsură să dispună măsurile de remediere a deficiențelor constatate.

Controlul trebuie să fie unul calificat, un control de specialiști, al unor persoane care posedă capacitatea de a constata și de a aprecia o anumită activitate, capacitate formată în școală și perfecționată în practică.

¹ D. Hevy, *Aspects généraux du contrôle*, în *Traité de science administrative*, Paris, Mouton, 1966, p. 694.

² A se vedea și M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, 1994, p. 130-133.

Se poate aprecia astfel că și controlul Parlamentului asupra activității administrației publice reprezintă un control calificat, fiindcă este menit să aprecieze eficiența socială a activității puterii executive¹.

Atunci când sunt urmărite anumite aspecte tehnice, legea instituie o formă adecvată de control, ținând seama tocmai de cerința specializării acestuia.

Controlul organizat pe compartimente de resort ale administrației, fiind specializat, poate aprecia mai exact activitatea verificată, decât acela care ar cuprinde un mare volum de probleme, de o mare varietate, din domeniul administrativ.

c) eficiența controlului este determinată de proporția optimă a acestei activități. Activitatea de control trebuie să respecte anumite limite pentru a nu se transforma într-o frână în calea unei activități normale a administrației și a nu inhiba acțiunile acesteia.

În același timp și controlul trebuie să urmeze parcursul evolutiv al vieții sociale, creșterea continuă a exigențelor față de aceasta determinând și o ridicare continuă a calității controlului.

Rezultatele controlului depind și de regularitatea acestuia, de caracterul său sistematic. Verificarea sistematică poate duce la depistarea la timp a eventualelor deficiențe și permite organelor abilitate să poată lua măsurile cuvenite înainte ca deficiențele să se amplifice, producând efecte negative. În acest mod se pot preveni erori, rezultate păgubitoare, prin îndrumări concrete date în procesul activității practice, rolul preventiv al controlului fundamentându-se pe caracterul său sistematic.

d) modalitățile de control trebuie să se adapteze permanent la obiectivele stabilite.

Controlul va putea fi unul inopinat sau anunțat, în funcție de ceea ce urmărește prin realizarea sa, în funcție de baza de referință aleasă.

Practica ilustrează manifestarea unor poziții divergente între controlori și controlați cu privire la modalitatea de control adecvată.

Primii sunt, în general, reticenți față de controlul anunțat fiindcă acesta ar impieta asupra descoperirii lipsurilor pe care organul controlat le poate remedia sau ascunde.

Este recomandabilă, în vederea obținerii unei eficiențe maxime a controlului, conlucrarea organelor de control cu cel controlat în scopul descoperirii cauzelor reale ale deficiențelor și a alegerii măsurilor celor mai potrivite de îmbunătățire a muncii.

e) eficiența activității de control depinde de modul în care sunt valorificate constatările organelor de control.

Orice acțiune de control trebuie să se încheie cu anumite concluzii, înscrise în actul de control. Pentru a contribui la îmbunătățirea activității organelor controlate este necesar ca aceste concluzii să facă obiectul dezbaterii cu factorii de conducere ai organului controlat sau chiar într-un cadru mai larg. În acest fel se pot

¹ A se vedea I. Iovănaș, *Drept administrativ*, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 98-99.

cunoaște pozițiile celor două părți în actul de control, se pot identifica măsurile adecvate pentru înlăturarea deficiențelor, se poate impulsiona autocontrolul efectuat de către fiecare funcționar asupra propriei activități.

Secțiunea a 3-a. Modalități și forme de control exercitate asupra activității administrației publice

Activitatea de control administrativ poate privi toate aspectele acțiunii administrative, în oricare din formele ei de manifestare.

Astfel, controlul poate viza modul de utilizare a mijloacelor materiale și umane, a resurselor financiare sau felul în care organul controlat și-a exercitat competența legală.

Profesorul M.T. Oroveanu distinge, după obiectivele controlului, următoarele modalități¹:

a) *controlul de materialitate* care privește verificarea elementelor concrete, pentru care aprecierea se reduce doar la prezența sau absența factorilor măsurabili;

b) *controlul de regularitate* care duce la confruntarea elementului supus verificării cu o regulă juridică. În cadrul acestui control intervin anumite posibilități de interpretare.

Acest control se referă, în general, la actele administrative și la operațiunile financiare.

c) *controlul de rentabilitate* utilizează metode financiar-contabile, ca elemente de apreciere și are un caracter sintetic atunci când urmărește evaluarea costului resurselor umane și materiale pentru îndeplinirea sarcinilor administrative. Complexitatea sa sporește atunci când se analizează rentabilitatea funcționarilor și a compartimentelor administrative;

d) *controlul de eficiență* care implică comparații față de standardele dintr-o bază de referință;

e) *controlul de oportunitate* în cadrul căruia „elementele de referință și de comparație sunt imprecise și susceptibile de analize diferite, ceea ce determină oscilații în aprecierea posibilă”.

Teoria controlului administrativ identifică mai multe forme ale acestuia în funcție de o serie de criterii cum ar fi:

a) în raport de timpul în care se efectuează controlul față de momentul derulării acțiunilor controlate, controlul poate fi: *prealabil*, *concomitent* sau *posterior* activității analizate.

În cazul controlului prealabil sau preventiv, decizia administrativă nu poate fi adoptată decât dacă verificarea de conformitate atestă că sunt îndeplinite condiții-

¹ M.T. Oroveanu, op. cit., p. 135.

le legale. Această formă de control, deși are avantajul că preîntâmpină adoptarea deciziilor eronate, inefficiente, prezintă dezavantajul că împiedică asupra celerității acțiunii administrației.

Controlul concomitent reprezintă forma cea mai greoaie de control și este mai rar utilizată de practică.

În schimb, controlul ulterior – *a postiori* – reprezintă regula în administrație.

Dezavantajul său constă în posibilitatea depistării cu întârziere a eventualelor abateri legale.

b) în raport de aducerea sau nu la cunoștința organului controlat a acțiunii de control acesta poate fi: control *inopinat* sau control *anunțat* (planificat).

Controlul inopinat este utilizat atunci când se dorește a se surprinde diverse posibile deficiențe în activitatea unei organizații controlate, spre exemplu în gestionarea resurselor financiare ș.a.

Această formă de control nu permite o analiză aprofundată a activității administrative, a eficienței acesteia, ci doar surprinderea unei stări de fapt.

În situația controlului anunțat, scopul urmărit de către cel care îl efectuează nu este, în primul rând, depistarea erorilor în activitatea unei structuri administrative, cât analiza aprofundată a activității acesteia, a eventualelor cauze ale fenomenelor negative manifestate.

Practica demonstrează că prin conlucrarea dintre controlor și controlat se pot realiza mai profund scopurile acțiunilor de control și înlătura eventualele disfuncționalități în activitatea administrației publice.

Doctrina dreptului administrativ mai relevă și alte forme ale controlului administrativ după criterii ca:

a) întinderea eșantionului supus acțiunii de control: control *exhaustiv* și control *limitat*.

Controlul exhaustiv poate cuprinde întreaga activitate desfășurată de organul supus verificării, pe un anumit interval de timp, de la ultimul control efectuat până la zi. Această situație are inconvenientul că presupune un volum însemnat de muncă și o mare cantitate de timp dedicat derulării sale, uneori în contradicție cu rezultatele obținute, mai ales că, în această perioadă, nici activitatea organului controlat nu se poate desfășura normal;

Controlul limitat presupune verificarea unui eșantion limitat de dosare, cazuri individuale, extrapolându-se concluziile asupra întregii activități. Desigur că reprezentativitatea eșantionului ales reprezintă o condiție esențială pentru un rezultat pozitiv al acțiunii de control.

b) după tehnica controlului, acesta poate fi desfășurat *în mod unilateral* sau *pe bază de contradictorialitate*.

În prima situație controlul analizează obiectivele stabilite în baza documentelor examinate, fără participarea celui care le-a întocmit sau a reprezentantului unității controlate.

Controlul pe bază de contradictorialitate presupune participarea organului controlat prin furnizarea de explicații, informații, formarea de eventuale obiec-

țiuni, toate de natură să aducă clarificările necesare unor concluzii pertinente, fundamentate.

c) după locul de desfășurare, controlul administrativ poate fi: *control pe dosar* sau *control la fața locului*.

Controlul pe dosar presupune verificarea la sediul organului de control a unor documente solicitate organului controlat.

În situația controlului la fața locului, verificarea se efectuează la sediul instituției administrative controlate, permițând astfel formarea unei viziuni de ansamblu asupra activității acesteia și o mai mare profunzime a aprecierilor, precum și o mai mare celeritate a operațiunilor de control.

d) după obiectivele sale controlul poate fi: *tematic* sau *punctual*.

În prima ipoteză controlul se desfășoară pe baza unor planuri în care sunt incluse anumite obiective de atins. Organul de control trebuie să își direcționeze activitatea pentru a verifica conformitatea cu o bază de referință a tuturor obiectivelor din tematică.

În cazul controlului punctual, în general se urmărește verificarea unei situații determinate, impusă de un obiectiv anume, pe care cel care organizează controlul își propune să-l realizeze la unul sau mai multe organe controlate. De asemenea, această formă de control poate fi rezultatul unei sesizări sau reclamații transmise de către o persoană în exercitarea dreptului de petiționare.

e) în funcție de modul de organizare a echipei de control, în doctrină se distinge între:

- control *individual*, desfășurat de o singură persoană, și
- control *colegial* sau în echipă, în general mai complet și oferind garanții mai bune în legătură cu obiectivitatea sa.

Secțiunea a 4-a. Efectele controlului administrativ

Controlul administrativ presupune verificarea, în mod constant, a acțiunilor administrației publice în comparație cu o bază de referință, comparând în permanență starea actuală a acesteia cu cea virtuală, dezirabilă și posibil de realizat.

Punerea în evidență a conformității administrației publice cu ceea ce aceasta ar trebui să fie, reprezintă un efect important al controlului administrativ.

Constatările și concluziile înscrise în rapoartele de control trebuie să fie aduse la cunoștința organului competent, care să dispună măsurile necesare înlăturării disfuncționalităților constatate, precum și la cunoștința subiectului controlat, cel care a făcut obiectul controlului.

Prin dezbaterile celor constatate de către organele de control în cadrul instituțiilor controlate, se va putea îmbunătăți climatul realizării deciziei administrative și asigurarea în acest fel a rosturilor administrației publice.

Alături de efectele directe, acțiunile de control pot produce și efecte derivate cum ar fi stimularea acțiunii de autocontrol la unitatea controlată pentru a preveni eventualele abateri de la normele prestabilite, iar prin publicitate inducerea unor acțiuni mai energice de autocontrol și la alte structuri ale administrației publice, decât cea care a făcut obiectul verificării.

Analizând rezultatele controlului administrativ, M.T. Oroveanu¹ identifică trei „rațiuni” principale: eficiență, legalitate și legitimitate.

În primul rând, activitatea de control urmărește ca administrația publică să se exercite, în mod rațional și eficient, ca un ansamblu unitar.

Acest lucru îl realizează scoțând în evidență abaterile de la normele stabilite, pe care le constată și propunând soluții pentru remedierea deficiențelor descoperite.

De asemenea, controlul asupra acțiunii organelor administrației publice asigură conformitatea activității acestora cu cerințele legalității.

Respectând voința poporului exprimată în lege, administrația publică își realizează menirea, asigurând interesul general prin punerea în executare a legilor.

O importantă funcție a controlului este aceea de a verifica în ce măsură administrația transpune în viață concepția politico-juridică a statului, pentru a acționa în cadrul legitimității².

De maximă importanță în desfășurarea unui control administrativ eficient este adaptarea permanentă a bazei sale de referință la schimbările rapide de evoluție a vieții sociale. În caz contrar, dintr-un factor de stimulare a permanentei evoluții a administrației publice și de adaptare continuă la noile cerințe ale societății, controlul administrativ se poate transforma într-o frână, contribuind la o evoluție lentă și cu costuri sporite a acesteia.

Controlul reprezintă o componentă a administrației publice ale cărei performanțe urmărește să le îmbunătățească și nu un scop în sine. Ideea de control vizează îndreptarea unei erori și nu desființarea activității administrației.

Secțiunea a 5-a. Forme de control exercitat asupra administrației publice

§1. Controlul politic exercitat de către Parlament

Parlamentul României, organ reprezentativ suprem al poporului român (art. 61 din Constituția României), exercită prerogativele încredințate de Constituție în cadrul unui mecanism specific.

Parlamentul României „nu este doar unul dintre organele reprezentative ale poporului român, ci este chiar organul său reprezentativ suprem. Consacrarea ca-

¹ M.T. Oroveanu, op. cit., p. 140.

² Ibidem.

racterului Parlamentului de organ reprezentativ suprem al poporului român este de natură să justifice nu atât o preeminență a acestei instituții în raport cu celelalte autorități statale, cât mai ales prerogativele de control care îi sunt puse la dispoziție, prin Constituție, în raport cu Președintele României, Guvernul sau alte autorități publice, în vederea asigurării echilibrului puterilor, a înfăptuirii principiului statului de drept și a garantării funcționalității statului în general¹.

În mod necesar, Parlamentul exercită și o funcție de control. Controlul parlamentar este un control necesar deplin și diferențiat, care se referă, în principiu, la întreaga activitate statală și la toate autorităților publice, realizându-se prin căi și mijloace adecvate².

Controlul parlamentar vizează îndeosebi activitatea executivului, realizându-se, în acest scop, în forme specifice, pe calea întrebărilor, interpelărilor, anchetelor parlamentare și a moțiunilor, dar și în cadrul competenței sale legislative, în cazul în care, dezbătând un proiect de lege, obligă Guvernul să explice politica pe care vrea să o promoveze prin acel proiect și să-și fundamenteze soluțiile preconizate.

Dintre formele și procedeele principale prin care se exercită controlul parlamentar amintim:

- a) dări de seamă, mesaje, rapoarte, programe prezentate parlamentului;
- b) comisii parlamentare;
- c) întrebări și interpelări;
- d) dreptul deputaților și senatorilor de a cere și obține informările necesare;
- e) rezolvarea petițiilor cetățenilor.

Controlul parlamentar nu este totuși nelimitat, el exercitându-se în cadrul general al competenței constituționale a Parlamentului, deci cu respectarea principiului separației puterilor în stat.

De aceea, Parlamentul nu se poate substitui controlului exercitat de diferite autorități ale administrației publice, activități de control exercitate de către Guvern, și nici nu se poate pronunța asupra responsabilității juridice a unei persoane, indiferent de funcția ocupată, adică nu se poate substitui atribuțiilor unei instanțe judecătorești.

În aceste limite, ce rezultă din principiul de separație, orice autoritate publică, organizație socială sau cetățean sunt obligate să-și dea concursul pentru îndeplinirea misiunii de control³.

Controlul parlamentar asupra executivului și a administrației publice reprezintă o consecință nemijlocită a principiului democratic al reprezentării. Membrii Parlamentului, ca reprezentanți ai națiunii, au dreptul și mai ales obligația, în vir-

¹ M. Constantinescu ș.a., Constituția României – comentată și adnotată, R.A. Monitorul Oficial, 1992, p. 134.

² A se vedea și M. Constantinescu, I. Muraru, Drept parlamentar, Ed. Gramar, București, 1994, p. 147-148.

³ Ibidem.

tutea mandatului lor reprezentativ obținut prin alegeri, să controleze afacerile publice care, prin natura lor, sunt legate de asigurarea binelui public și de apărarea interesului național. De aceea, în orice parlament democratic, controlul executivului și al vieții social-politice în general constituie o prerogativă esențială, a cărei dezvoltare este indisolubil legată de democratizarea vieții sociale. Libertatea implică responsabilitate, în lipsa căreia ea degenerază în arbitrar¹.

În general, controlul parlamentar a cunoscut o evoluție în strânsă legătură cu caracterul democratic al regimului politic. El s-a diversificat, cuprinzând aspecte noi, cum ar fi analiza eficienței legii, care nu poate rezulta decât din procesul de aplicare a acesteia. Această modalitate de control are în vedere nu numai dacă legea a fost corect aplicată, ci și dacă și-a dovedit eficiența.

Controlul parlamentar este un control posterior, întrucât el nu se substituie în exercitarea funcției și competențelor celui controlat și nici nu implică existența unei relații ierarhice, de subordonare a celui controlat.

În sens pur tehnic, controlul parlamentar se realizează prin următoarele procedee: întrebarea, interpelarea, ancheta parlamentară și moțiunea.

Întrebarea se referă la un aspect concret sau la poziția Guvernului într-o problemă determinată a politicii sale, procedura de adresare fiind stabilită prin regulamentele celor două Camere.

Întrebarea poate fi adresată oral și în scris, fiecare parlamentar putând adresa miniștrilor sau altor conducători ai administrației publice centrale solicitarea de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul intenționează să ia o anumită hotărâre într-o problemă determinată.

Întrebările nu sunt urmate de dezbateri. Totuși, dacă cel care a formulat întrebarea consideră răspunsul nesatisfăcător, are drept la replică, în condiții regulamentare.

Întrebările reprezintă un mijloc de control parlamentar prin care cei cărora li se adresează sunt obligați să dea lămuririle necesare, la chestiuni concrete sesizate de către membri ai Parlamentului.

Interpelarea pune Guvernul în situația să se explice asupra unui act guvernamental sau asupra politicii sale generate într-un domeniu de activitate, fiind, ca și întrebarea, un mijloc de informare a Parlamentului.

În cazul interpelării, aspectul legat de controlul parlamentar este mai pronunțat, Guvernul fiind obligat să-și justifice politica sa generală într-un anumit domeniu al acțiunii sale.

Interpelările sunt formulate în scris și solicită Guvernului sau miniștrilor să dea explicații asupra politicii în diverse probleme, interne sau externe.

Potrivit art. 112 alin. (2) din Constituția României, republicată, Camerele pot adopta o *moțiune* prin care să-și exprime poziția cu privire la problema care a făcut obiectul interpelării. Aceasta va fi urmată de dezbateri, în condițiile prevăzute în Regulamentul Camerei la care a fost depusă.

¹ M. Constantinescu, I. Muraru, op. cit., p. 249.

Ancheta parlamentară se realizează de către o comisie specială constituită în acest scop sau prin împuternicirea unei comisii permanente.

Specificul procedurii de anchetă parlamentară îl reprezintă îndeosebi statutul juridic al celor audiați – similar martorilor – precum și obligativitatea generală a autorităților publice de a sprijini activitatea comisiei prin prezentarea informațiilor și a documentelor necesare.

Potrivit separației puterilor în stat, comisia de anchetă nu se poate substitui competenței unui organ de jurisdicție, nici Ministerului Public și nici instanțelor judecătorești. Ea trebuie numai să strângă informațiile necesare potrivit mandatului acordat, să prezinte un raport rezultat din prelucrarea acestor informații care prin dezbaterile sa în Cameră este adus la cunoștința opiniei publice. După dezbateri, Camera poate să adopte o moțiune sau alt act în care să-și exprime poziția față de problema care a făcut obiectul anchetei.

Ancheta poate fi dispusă de una dintre Camere sau de Camerele reunite în ședința comună. Rezultatul anchetei se materializează într-un raport întocmit de către comisie, supus dezbaterii parlamentare.

Ancheta parlamentară este totdeauna dispusă pentru un obiectiv determinat, fiind astfel temporară și specializată în raport cu mandatul stabilit.

Moțiunea de cenzură are ca temei dispozițiile art. 113 din Constituția României, republicată. Scopul acesteia este reprezentat de angajarea unei debateri publice asupra politicii de ansamblu a Guvernului, în vederea retragerii încrederii acordate.

Atât timp cât este în funcție, Guvernul se bucură de prezumția de încredere a majorității care l-a investit. Această prezumție poate fi răsturnată numai cu votul expres al majorității deputaților și senatorilor.

Dezbaterile și adoptarea moțiunii de cenzură se întemeiază pe răspunderea politică a Guvernului față de Parlament, potrivit art. 109 alin. (1) din Constituția României, republicată.

Moțiunea de cenzură poate fi exercitată din inițiativa Parlamentului și la „provocarea” Guvernului. Această situație este legată de angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege, conform dispozițiilor art. 114 din Constituția României, republicată.

Tot în cadrul procedurii de control parlamentar se pot include și activitățile de audiere și dezbateri a rapoartelor de activitate anuală întocmite de diverse autorități administrative autonome, cum ar fi: Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Comisia Națională de Valori Mobiliare, Serviciul Român de Informații ș.a. Și în raport cu Președintele României, Parlamentul poate realiza proceduri de control care pot viza punerea sub acuzare a acestuia și suspendarea sa din funcție, potrivit art. 95 și art. 96 alin. (3) din Constituția României, republicată.

Uneori, controlul Parlamentului asupra Președintelui României se realizează și prin avize sau aprobări prealabile sau ulterioare, astfel cum rezultă din interpretarea dispozițiilor art. 92 și 93 din Constituție. Astfel, Președintele „poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală a

forțelor armate. Numai în cazuri excepționale, hotărârea Președintelui se supune ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare” [art. 92 alin. (2)].

Tot un control de plină competență este și cel asupra măsurilor luate de către Președintele României, în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării. În aceste circumstanțe acesta „ia măsuri pentru respingerea agresiunii și le aduce neîntârziat la cunoștință Parlamentului printr-un mesaj. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii [art. 92 alin. (3)].

O situație asemănătoare de control parlamentar este prevăzută și în legătură cu instituirea de către Președinte, potrivit legii, a stării de asediu sau a stării de urgență (art. 93 din Constituție).

Instituția *Avocatului Poporului* a fost pentru prima dată consacrată în legislația țării noastre prin dispozițiile art. 55-57 din Constituția adoptată în anul 1991 (art. 58-60 din Constituția României, republicată).

Avocatul Poporului are menirea de a depista și combate fenomenele care, prin natura lor, reprezintă încălcări ale drepturilor și libertăților cetățenești. Avocatul Poporului nu se substituie entităților competente să recunoască drepturi sau să soluționeze conflicte. Avocatul Poporului are menirea de a depista și combate fenomenele care, prin natura lor, reprezintă încălcări ale drepturilor și libertăților cetățenești.

Reglementarea instituției Avocatului Poporului în diferite țări relevă investiția sa cu supravegherea activității structurilor administrației publice, îndeosebi sub aspectul respectării procedurilor legale și a regimului juridic al drepturilor și libertăților cetățenilor, precum și pe cea a organelor de justiție, sub aspectul soluționării în termen a cauzelor.

Puterea sa de influențare constă în recomandările pe care le face, în aducerea la cunoștință publică a abuzului săvârșit, iar în unele legislații, chiar în posibilitatea de a acționa în justiție.

În literatura de specialitate, s-a apreciat că activitatea sa privește nu atât apărarea drepturilor și libertăților unei persoane anume, cât depistarea și combaterea fenomenelor care conduc la încălcarea acestora, propunându-și să asigure îmbunătățirea activității administrației publice, în vederea respectării drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor¹. Prerogativele Avocatului Poporului au fost stabilite prin Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, republicată², lege organică.

În activitatea sa, Avocatul Poporului este independent de orice autoritate publică și nu se poate substitui vreunei alte autorități.

Avocatul Poporului își exercită atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile și în libertățile lor, în limitele stabilite de lege.

¹ *Colectiv*, Constituția României, republicată, comentată și adnotată, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1994, p. 130-131.

² M. Of. nr. 844 din 15 septembrie 2004.

Pentru a-și îndeplini rolul său constituțional, legea reglementează obligația instituțiilor publice să comunice și să pună la dispoziție Avocatului Poporului informațiile, documentele, actele pe care le dețin în legătură cu cererile care i-au fost adresate acestuia, acordându-i sprijin pentru exercitarea atribuțiilor acestuia.

Dintre atribuțiile prevăzute de lege pentru Avocatul Poporului reținem:

- conduce și coordonează activitatea instituției și o reprezintă în relațiile cu terții;

- primește cererile persoanelor lezate în drepturile și libertățile lor de către autoritățile administrației publice și decide asupra lor;

- urmărește rezolvarea legală a acestor cereri și solicită autorităților sau funcționarilor administrativi în cauză încetarea încălcării drepturilor și libertăților cetățenești, repunerea în drepturi a petiționarului și repararea pagubei ș.a.

Nu pot face obiect al controlului realizat prin instituția Avocatului Poporului actele emise de Camerele Parlamentului, actele și faptele deputaților și senatorilor și ale Curții Constituționale, ale Guvernului, ale Consiliului Legislativ și ale autorității judecătorești.

Atunci când, urmare a cercetărilor făcute, Avocatul Poporului constată că sesizarea persoanei lezate este întemeiată, el va cere în scris autorității administrației publice care a încălcat drepturile acesteia să reformuleze sau să revoce actul administrativ și să repare pagubele produse, precum și să repună persoana lezată în situația anterioară.

Instrumentele la îndemâna Avocatului Poporului pentru a-și îndeplini prerogativele sunt sesizarea și recomandarea făcută autorităților publice emitente ale actelor care au făcut obiect al controlului.

Avocatul Poporului prezintă celor două Camere ale Parlamentului rapoarte, anual sau la cererea acestora. Rapoartele pot conține recomandări privind legislația sau măsuri de altă natură pentru ocrotirea drepturilor și a libertăților cetățenilor (art. 60 din Constituția României, republicată).

§2. Controlul social

Administrația publică reprezintă un ansamblu de structuri organizatorice care îndeplinesc o anumită activitate, dar aceasta poate fi o viziune unilaterală.

Privită din punct de vedere social, administrația publică reprezintă o componentă a societății din care face parte, fiind ea însăși un mediu social.

Fenomenul administrativ poartă amprenta și este influențat în mod esențial de mediul social în care se desfășoară, acesta determinând atât formele de manifestare, cât și structurile administrației publice.

Dependența administrației publice față de mediul social nu trebuie absolutizată, în sensul că faptul administrativ are și o anumită autonomie față de determinarea socială.

„Într-adevăr, există anumite trăsături generale, ca de exemplu autoritarismul, subordonarea sau anumite tehnici de birou care se întâlnesc la oricare administrație (...) și constituie o particularitate care caracterizează faptul administrativ și definesc autonomia sa față de alte fapte sociale. Totuși, faptul administrativ este un fapt social și, de aceea, el trebuie studiat în raport cu mediul social, pentru a cunoaște dimensiunile sociale ale administrației (...) și a vedea dacă există un raport de compatibilitate între administrație și mediul social”¹.

Ca o activitate desfășurată în folosul oamenilor este firesc ca administrația publică să fie în mod permanent în atenția acestora, ca un instrument social ce le influențează viața, modul de trai.

Astfel, diversele manifestări ale administrației fac obiectul analizei atente a opiniei publice care exercită un control social asupra acesteia. Cadrul de manifestare al controlului social își găsește temei în dispozițiile art. 51 din Constituția României, republicată, care reglementează dreptul de petiționare: „(1) Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate în numele semnatarilor. (2) Organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții, exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă. (3) Exercițarea dreptului de petiționare este scutită de taxă. (4) Autoritățile publice au obligația să răspundă la petiții în termenele și condițiile stabilite potrivit legii”.

Dreptul de petiționare este un drept cetățenesc de tradiție în sistemul românesc de drept. Exercițarea dreptului de petiționare este o modalitate eficientă de rezolvare a unor probleme personale sau de grup pe care oamenii le pot avea în relația cu administrația publică.

Acest drept este încadrat, în clasificările de drepturi, în categoria *drepturilor garanții*, întrucât reprezintă și o garanție juridică generală pentru celelalte drepturi și libertăți².

Pe baza practicii administrative, precum și a legislației în vigoare³, din punct de vedere practic, petițiile se prezintă sub patru forme: *cereri, reclamații, sesizări și propuneri*. Termenele și condițiile, precum și modul de soluționare a petițiilor adresate autorităților și instituțiilor publice sunt stabilite prin Ordonanța Guvernului nr. 27/2002.

Scutirea de taxă pentru exercițarea dreptului de petiționare reprezintă o regulă constituțională care asigură acestui drept posibilitatea realizării sale depline. Desigur, presa, mass-media în general, joacă un rol important în exercițarea controlului social asupra administrației publice, putând declara feed-back-ul necesar cercetării acțiunilor sau declanșării acțiunilor necesare ale administrației.

¹ Al. Negoită, Știința administrației, E.D.P., București, 1977, p. 28-29.

² A se vedea și M. Constantinescu ș.a., Constituția României – comentată și adnotată, R.A. Monitorul Oficial, București, 1992.

³ O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor (M. Of. nr. 84 din 1 februarie 2002), aprobată cu modificări prin Legea nr. 233/2002 (M. Of. nr. 296 din 30 aprilie 2002).

§3. Controlul administrativ

3.1. Controlul intern

În literatura de specialitate se consideră că forma de control pe care administrația publică îl realizează asupra ei însăși reprezintă controlul administrativ.

Controlul administrativ intern se realizează de către structuri organizatorice și persoane din interiorul instituțiilor publice controlate.

Controlul administrativ intern, ca o componentă a activității de conducere, constă în verificarea activității subdiviziunilor organizatorice și a funcționarilor unei instituții din sistemul administrației publice, de către organele colegiale sau unipersonale de conducere, sau de către funcționarii de rang superior, cu drept special de control, din cadrul aceleiași instituții administrative și luarea măsurilor necesare pentru înlăturarea deficiențelor sau prevenirea producerii acestora.

Acest control este permanent și cuprinde întreaga activitate și toate structurile componente ale instituțiilor publice, urmărind legalitatea, eficiența, legitimitatea și oportunitatea acțiunilor administrative.

Fiind executat de funcționari din interiorul instituției controlate, această formă de control este, în fapt, un autocontrol, care poate fi declanșat atât din oficiu, cu exercitarea supraordonării ierarhice, dar și pe baza unor scrisori sau reclamații formulate din afara instituției publice.

Organizarea administrației publice are la bază principiul ierarhiei. În interiorul unei organizații, aceasta se manifestă prin raporturile de subordonare existente între diferitele funcții din cadrul instituției.

Potrivit prof. M.T. Oroveanu, „ierarhia constituie un procedeu de sinergie, de conlucrare, în care conducerea este asigurată de șeful ierarhic, membrii ierarhici fiind executanți. De exemplu, ministrul este șeful ierarhic din ministerul respectiv. Raporturile de subordonare generează funcțiunea ierarhică în temeiul căreia superiorul are autoritatea de a comanda subordonatului, de a-i controla activitatea și actele emise. Șeful ierarhic poate să aprobe acțiunea subordonatului, să-i modifice sau să-i anuleze actele”¹.

Așadar, prin ierarhie putem înțelege, în cadrul unei instituții publice, raporturile de subordonare existente între diverși funcționari care depind de același șef ierarhic. Fiecare funcționar este legat individual de șeful ierarhic.

Putem considera că, în cazul controlului intern, subiecte active ale acestei forme de control sunt toți funcționarii instituției care exercită verificarea activității subordonaților, fie în mod individual, fie în mod colectiv, atunci când aceștia din urmă alcătuiesc compartimente organizate – servicii, birouri, oficii etc.

Declanșarea acestui tip de control, printr-o sesizare sau reclamație, poartă denumirea de *recurs grațios*. Acesta poate viza atât legalitatea, cât și oportunitatea activității organului controlat. Din punct de vedere juridic, recursul grațios reprezintă o condiție prealabilă folosirii acțiunii în contenciosul administrativ.

¹ M.T. Oroveanu, op. cit., p. 143.

Procedura controlului intern constă în verificarea activităților administrative, care se poate realiza din oficiu sau în temeiul unui recurs grațios. Temeiul juridic al exercitării în fapt a acestui control se regăsește în principiile generale de drept și în normele juridice care privesc organizarea și funcționarea administrației publice, nefiind necesară reglementarea expresă a controlului intern și a procedurii acestuia prin lege.

Dintre actele administrative sau operațiunile administrative pe care cei abilitați să efectueze controlul ierarhic le efectuează, amintim posibilitatea conducătorului instituției sau al compartimentului, subiecte active ale controlului intern, de a anula sau suspenda actele subordonaților și chiar posibilitatea de a se substitui, uneori, acestora.

În valorificarea acțiunilor de control intern se poate declanșa și răspunderea juridică, în special disciplinară, a funcționarilor controlați. Pot exista și forme de control intern strict specializate tehnic, cum ar fi controlul financiar preventiv, controlul de gestiune, auditul intern, a căror instituire și procedură trebuie, însă, prevăzută de lege.

3.2. Controlul extern

A. Controlul ierarhic. Controlul administrativ ierarhic se exercită în cadrul raporturilor juridice de subordonare ierarhică, raporturi în care subiectele de drept se află în cadrul unei ierarhii administrative, subiectul de drept activ fiind titularul unei competențe pe care o exercită ca o autoritate ierarhic superioară față de alt subiect participant.

Subordonarea ierarhică permite subiectului care are autoritate ierarhică superioară să exercite competența de a conduce, îndruma și controla activitatea subiectelor de drept participante.

Exercitarea acestei competențe, în cadrul sistemului administrației publice, asigură funcționalitatea și unitatea sistemului în acțiunile de organizare a executării în concret a legii.

Așadar, spre deosebire de controlul intern care se efectuează din interiorul aceleiași instituții administrative, controlul ierarhic se exercită de o instituție ierarhic superioară asupra activității unei instituții subordonate, ca parte esențială a conducerii în administrația publică.

În conținut, controlul ierarhic este similar cu controlul intern, ambele urmărind verificarea activității instituțiilor subordonate și luarea măsurilor juridice necesare pentru înlăturarea și prevenirea deficiențelor, deosebirea constând în faptul că subiectele controlului ierarhic sunt instituții diferite, subiecte de drept administrativ distincte, aflate pe poziții deosebite în cadrul raportului juridic.

Pentru exercitarea controlului ierarhic nu sunt necesare dispoziții exprese ale legii care să autorizeze autorul controlului să intervină în activitatea de control. Controlul ierarhic este modalitatea prin care este pusă în joc autoritatea ierarhică pe care o au organele superioare față de cele subordonate. Textele de lege sunt

necesare numai atunci când se dorește o limitare a atribuțiilor de control. Așa, de pildă, în cazul în care controlul ierarhic se poate realiza numai în ceea ce privește legalitatea actelor administrative și nu oportunitatea lor, sau atunci când nu se atribuie competența anulării actelor organelor subordonate, ci numai suspendarea acestora¹.

Procedural, controlul ierarhic se poate declanșa din oficiu sau pe baza unei reclamații sau sesizări efectuată de o persoană interesată împotriva activității unei instituții publice, prin declanșarea a ceea ce se cheamă recursul ierarhic.

Recursul ierarhic reprezintă o posibilitate pe care art. 7 din Legea nr. 554/2004 o oferă celor vătămați în drepturile lor prin actele administrative, pe care aceștia o pot folosi înainte de a se adresa instanțelor de contencios administrativ.

Indiferent de modalitatea declanșării sale, controlul ierarhic, ca parte a activității de conducere, va putea viza atât legalitatea, cât și oportunitatea activității instituțiilor controlate, purtându-se atât asupra actelor juridice, cât și a operațiunilor materiale și administrative pe care le fac aceste instituții sau funcționarii lor.

Cu privire la efectele controlului ierarhic, reținem că instituția ierarhic superioară va putea *să confirme, să anuleze, să modifice, să suspende actul controlat*. Instituția superioară nu poate însă să ia o măsură de atribuirea unei instituții subordonate. Instituția poate să-i anuleze sau să-i modifice actul sau decizia instituției subordonate, dar nu poate să se substituie instituției subordonate luând o măsură ce intră în competența acesteia, ceea ce ar genera o *confuzie de atribuții*, o violare a autonomiei și competențelor².

Instituția ierarhic superioară căreia i s-a adresat un recurs ierarhic, urmare a exercitării controlului administrativ, are la dispoziție mai multe variante de decizie:

- a) să respingă recursul, menținând și confirmând actul administrativ;
- b) să admită recursul și să anuleze actul;
- c) să admită, în parte, recursul, modificând actul.

Alături de aceste variante legale, instituția publică ierarhică poate să nu răspundă recursului reclamantului.

Autorul recursului administrativ are la dispoziție o acțiune la instanța de contencios administrativ în condițiile Legii nr. 554/2004.

Și controlul ierarhic, ca și controlul intern, vor putea declanșa acțiunea disciplinară sau alte forme de răspundere juridică împotriva persoanelor vinovate de producerea unor abateri legale, depistate cu ocazia controlului.

Forme de control ierarhic găsim reglementate și în Hotărârea Guvernului nr. 416/2007 privind structura organizatorică și efectivele Ministerului Internelor și Reformei Administrative, instituție căreia i se recunoaște și funcția de autoritate în stat, prin care se asigură urmărirea aplicării și controlul respectării reglementărilor în domeniul administrației publice locale.

¹ Al. Negoită, *Drept administrativ*, Ed. Sylvi, București, 1996, p. 207.

² A se vedea și C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Ed. Alcalay, București, 1936, p. 316.

Astfel, Ministerul Internelor și Reformei Administrative (M.I.R.A.) „realizează, în numele Guvernului, controlul ierarhic asupra activității prefecților și aparatului prefecturilor”.

De asemenea, potrivit aceluiași act normativ, M.I.R.A. propune Guvernului măsuri de modificare, suspendare și, după caz, de anulare a actelor administrative emise de prefecți, dacă acestea încalcă prevederile legale sau sunt inoportune.

O formă de control ierarhic exercită Ministerul Administrației Publice și asupra atribuțiilor statului delegate spre exercitare autorităților locale.

Astfel, M.I.R.A. sprijină, îndrumă și controlează activitatea de stare civilă, de autoritate tutelară și de ocrotire a minorilor și a persoanelor cu handicap, exercitată de autoritățile administrației publice locale, precum și celelalte atribuții delegate acestora potrivit legii; pentru asigurarea îndeplinirii acestor atribuții colaborează cu ministerele și cu celelalte autorități ale administrației publice centrale cu atribuții în aceste domenii.

B. Controlul realizat de către Departamentul de Control al Guvernului. Potrivit statutului său constituțional – prevăzut de art. 102 din Constituția României – alături de rolul politic, Guvernul apare și ca autoritate publică centrală, cu competență materială generală în domeniul administrației publice, având rolul de a asigura conducerea generală a acesteia. În virtutea acestui rol, Guvernul desfășoară o activitate exclusiv executivă, principalul său atribut reprezentându-l organizarea și asigurarea executării legilor de către autoritățile administrației publice.

Conducerea administrației publice presupune și o activitate de control, realizată de către Guvern, în mare parte prin Departamentul său de control.

În prezent, organizarea și funcționarea Departamentului de Control al Guvernului sunt reglementate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2007 privind stabilirea unor măsuri pentru reorganizarea aparatului de lucru al Guvernului¹, potrivit căreia acesta este organizat și funcționează ca structură în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, subordonat direct prim-ministrului.

Departamentul are competența să constate orice încălcare a prevederilor actelor normative în vigoare, în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, în ministere, la alte organe de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, a ministerelor sau în coordonarea ori sub autoritatea acestora, precum și la autorități administrative autonome.

Atribuțiile principale ale Departamentului sunt următoarele:

a) exercită controlul administrativ intern privind respectarea prevederilor legale în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, în ministere, în celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și la regiile autonome, companiile și societățile naționale sau la societățile comerciale cu capital integral ori majoritar de stat;

b) verifică eficiența și transparența activității administrației publice locale;

¹ M. Of. nr. 270 din 23 aprilie 2007.

- c) exercită controlul asupra activității autorităților și instituțiilor publice centrale, stabilit prin sarcină de Guvern sau dispus de primul-ministru;
- d) urmărește implementarea politicilor și strategiilor în domeniul controlului;
- e) inițiază și avizează proiecte de acte normative în domeniul controlului;
- f) face propuneri de reglementare și armonizare a cadrului legislativ privind controlul specific al entităților cu atribuții de control aflate în coordonarea sa, potrivit reglementărilor Uniunii Europene;
- g) coordonează și controlează aplicarea de către entitățile cu atribuții de control a prevederilor actelor normative care reglementează controlul și conduita personalului cu atribuții de control;
- h) promovează politica de dialog social pe probleme specifice activității de control;
- i) verifică sesizările primite de la primul-ministru;
- j) propune măsuri de corectare a disfuncționalităților sesizate în activitatea de control, pe care le înaintează primului-ministru sau, după caz, ministerelor de resort;
- k) îndeplinește orice alte atribuții stabilite de actele normative în vigoare, cu excepția Legii nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice.

În realizarea atribuțiilor de control, instituțiile, autoritățile publice și operatorii economici au obligația să pună la dispoziția reprezentanților Departamentului de Control al Guvernului documentele și informațiile solicitate.

Pentru realizarea atribuțiilor sale, personalul Departamentului de Control al Guvernului efectuează controale directe, întocmind acte de control, respectiv rapoarte de control, procese-verbale, informări sau sinteze, care sunt prezentate spre aprobare șefului Departamentului de Control al Guvernului.

Actele de control aprobate se transmit instituțiilor vizate care, în termen de 10 zile, au obligația de a comunica Departamentului de Control al Guvernului măsurile luate.

Departamentul de Control al Guvernului este condus de un secretar de stat, șeful departamentului, numit prin decizie a prim-ministrului.

În exercitarea atribuțiilor sale, departamentul nu se substituie activităților specifice atribuite prin dispoziții legale în competența altor autorități.

Pentru verificarea sesizărilor primite, declanșarea acțiunilor de control se face cu aprobarea primului-ministru, iar împuternicirea de control este semnată de șeful departamentului. În cazul în care controlul este condus direct de șeful departamentului, împuternicirea este semnată de primul-ministru.

Verificarea tuturor sesizărilor care privesc persoane cu funcții de demnitate publică se efectuează cu aprobarea prim-ministrului, notele de control și sintezele având regim confidențial.

Sinteza notei de control a departamentului, în forma aprobată de prim-ministru, se transmite de îndată instituțiilor vizate. În cazul unor încălcări grave ale prevederilor legale, nota de control, anexele și documentele care justifică constatările și măsurile aprobate de prim-ministru se transmit Parchetului de pe lângă

Înalta Curte de Casație și Justiție. Procesele-verbale întocmite de personalul departamentului pot constitui, potrivit legii, mijloace de probă.

C. Controlul de tutelă administrativă. Din punct de vedere etimologic, controlul de tutelă este împrumutat de dreptul public din dreptul civil, dându-i-se un alt conținut. Dacă în dreptul comun, tutela este o instituție juridică care exprimă protecția și ocrotirea intereselor unor persoane lipsite de discernământ, în dreptul administrativ noțiunea de *tutelă* are în vedere protejarea interesului general, care poate fi uneori lezat în condițiile descentralizării administrative.

Acest tip de control se află în plină expansiune, în condițiile în care diferite părți componente ale sistemului administrației publice se organizează și vor funcționa autonom¹.

Profesorul Al. Negoită consideră că *în cadrul controlului administrativ de tutelă baza de referință a controlului privește legalitatea unor acte juridice pe care le fac organele administrației publice supuse controlului, expres menționate de lege.*

Problema tutelei administrative ca formă de control se poate pune numai în cazul acelor structuri administrative între care nu există subordonare ierarhică, adică, potrivit lui C. Manda², între un subiect din sfera puterii executive și unul din afara acesteia.

Astfel, autoritățile administrației de stat exercită un control de tutelă administrativă asupra autorităților administrative ale colectivităților locale, control care urmărește respectarea legii și a intereselor publice statale de către autoritățile supuse controlului.

Spre deosebire de controlul ierarhic, controlul de tutelă administrativă este un control de legalitate, nu și de oportunitate. Rolul tutelei administrative constă în a armoniza interesele unei conduceri descentralizate cu caracter unitar a statului și a asigura, pe această cale, un spor de eficacitate acțiunii administrației publice.

Procedura derulării controlului de tutelă administrativă trebuie să fie strict determinată de lege, subiectele controlate având la dispoziție o acțiune în contenciosul administrativ împotriva actelor de control tutelar. O situație specială o prezintă tutela administrativă exercitată de către prefect, asupra căreia ne-am referit în capitolele anterioare.

D. Controlul administrativ specializat. La fel ca și controlul ierarhic, controlul administrativ specializat este exercitat de structuri externe organului controlat, dar neafiate în raporturi ierarhice cu acesta.

Această formă de control trebuie să fie prevăzută, în mod expres, de lege, aceasta circumscriindu-i cadrul și limitele de exercitare.

Controlul extern specializat privește sectoare strict determinate de activitate, care se încadrează în specificul activității organului de control.

Structurile administrative de control specializat poartă, în general, numele de inspecții, cum sunt:

¹ A se vedea și Al. Negoită, op. cit., p. 211.

² C. Manda, Administrația publică locală din România, Lumina Lex, 1999, p. 273.

- inspecția de stat în construcții;
- inspecția muncii;
- inspecția sanitară de stat;
- inspectoratul de poliție sanitară ș.a.

Prin Ordinul Ministerului Transporturilor nr. 650/1998, a fost organizat Inspectoratul de stat feroviar pentru a verifica modul în care sunt respectate cerințele cu privire la siguranța circulației, la securitatea transporturilor, la calitatea produselor și serviciilor publice, prevăzute în reglementările specifice feroviare în vigoare. Prin același act normativ sunt stabilite, atât organizarea și exercitarea controlului și inspecției de stat în transportul feroviar și cu metroul, cât și procedura desfășurării și valorificării acestui control.

Autoritatea centrală pentru protecția mediului îndeplinește, prin aparat specializat, atribuțiile privind supravegherea mediului, prevenirea și sancționarea contravențiilor, precum și sesizarea organelor de urmărire penală în cazul infracțiunilor săvârșite în acest domeniu, ca urmare a activității desfășurate de persoanele fizice și juridice pe teritoriul țării.

Pentru îndeplinirea acestor sarcini, Guvernul României, prin Hotărârea Guvernului nr. 1167/2001, a înființat Garda de Mediu, corp de control ecologic, cu statut specific.

Denumirea actuală a acestei instituții publice este Garda Națională de Mediu, care este organizată și funcționează potrivit Hotărârii Guvernului nr. 1224/2007¹.

Garda Națională de Mediu este instituție publică de inspecție și control și funcționează ca organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, finanțată integral de la bugetul de stat, în subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului.

Garda Națională de Mediu are în subordine 41 de comisariate județene, Comisariatul Municipiului București și Comisariatul Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, instituții cu personalitate juridică.

Garda Națională de Mediu asigură activitatea de inspecție și control al respectării prevederilor legislației în domeniul protecției mediului și elaborează strategia de inspecție și control specifică domeniului, stabilind toate măsurile operative pentru aplicarea acesteia.

Garda Națională de Mediu are atribuții în aplicarea politicii Guvernului în materia prevenirii, constatării și sancționării încălcării prevederilor legislației naționale în domeniul protecției mediului, al fondului de mediu și al altor domenii prevăzute de legislația specifică în vigoare.

În exercitarea atribuțiilor sale, Garda Națională de Mediu colaborează, în limitele prevăzute de lege, cu autoritățile administrației publice centrale și locale, cu instituțiile publice, pe baza protocoalelor încheiate cu acestea, cu reprezentanți ai societății civile, cu persoane juridice și fizice.

¹ M. Of. nr. 743 din 1 noiembrie 2007.

Garda Națională de Mediu cooperează cu organele cu atribuții similare din alte state, pe baza tratatelor internaționale la care România este parte, a protocoalelor încheiate sau pe bază de reciprocitate, precum și cu organisme similare din cadrul Uniunii Europene în cauzele de interes comun.

Garda Națională de Mediu este condusă de un comisar general, cu rang de secretar de stat.

Comisarul general este numit prin decizie a prim-ministrului, la propunerea conducătorului unității publice centrale pentru protecția mediului.

Comisarul general are calitatea de ordonator secundar de credite și reprezintă Garda Națională de Mediu în relațiile cu terții.

În exercitarea atribuțiilor, comisarul general emite decizii și instrucțiuni.

Structura organizatorică detaliată la nivel de servicii, birouri, compartimente și colective temporare, statul de funcții și încadrarea personalului Agenției Naționale pentru Protecția Mediului se aprobă prin act administrativ al președintelui, în limita numărului maxim de posturi și în limita fondurilor aprobate prin bugetul de stat și repartizate prin ordin al ministrului mediului și dezvoltării durabile.

Comisariatele județene ale Gărzii Naționale de Mediu, Comisariatul Municipiului București și Comisariatul Rezervației Biosferei „Delta Dunării” sunt organizate ca structuri teritoriale și sunt conduse de un comisar-șef, funcționar public, asimilat directorului executiv, care coordonează și supraveghează activitatea personalului din subordine.

Comisarul general adjunct și comisarii-șefi sunt numiți și revocați din funcție de comisarul general, în condițiile legii.

Comisariatele județene ale Gărzii Naționale de Mediu, Comisariatul Municipiului București și Comisariatul Rezervației Biosferei „Delta Dunării” au competență de control tematic, operativ și inopinat, după caz, pe teritoriul județului în care funcționează, al municipiului București sau, respectiv, pe teritoriul Rezervației Biosferei „Delta Dunării”.

Comisarii-șefi ai comisiariatelor județene, Comisariatul Municipiului București și Comisariatul Rezervației Biosferei „Delta Dunării” din structura Gărzii Naționale de Mediu sunt ordonatori terțiari de credite și îndeplinesc în această calitate atribuțiile legale care le revin pentru comisiariatul respectiv.

Comisarii-șefi ai comisiariatelor județene, Comisariatul Municipiului București și Comisariatul Rezervației Biosferei „Delta Dunării” se subordonează comisarului general al Gărzii Naționale de Mediu.

În îndeplinirea atribuțiilor lor, comisarii-șefi își desfășoară activitatea potrivit atribuțiilor prevăzute în fișa postului și la ordinul comisarului general, conform legii.

Activitatea de inspecție și control în domeniul protecției mediului se desfășoară în conformitate cu prevederile Recomandării 2001/331/CE privind criteriile minime de inspecție în statele membre ale Uniunii Europene, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nr. L 118/41 din 27 aprilie 2001.

Garda Națională de Mediu are următoarele atribuții principale:

1. elaborează, promovează și reactualizează periodic, împreună cu autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, reglementări, ghiduri și norme tehnice privind activitatea de inspecție și control, acte cu caracter intern;

2. elaborează planul anual de inspecție și control, prin stabilirea obiectivelor, sarcinilor și modalităților concrete de acțiune;

3. controlează modul în care sunt respectate prevederile actelor de reglementare privind protecția mediului, măsurile prevăzute în programele de conformare, respectiv planurile de acțiune privind protecția mediului, și are acces la întreaga documentație care a stat la baza emiterii acestora;

4. la cererea ministrului mediului și dezvoltării durabile controlează respectarea procedurilor legale în emiterea actelor de reglementare – avize, acorduri, autorizații/autorizații integrate de mediu și autorizații de gospodărirea apelor – precum și cele referitoare la regimul ariilor protejate și are acces la întreaga documentație care a stat la baza emiterii acestora;

5. exercită controlul cu privire la desfășurarea acțiunilor de import-export al produselor, bunurilor și al altor materiale cu regim special de comercializare, în conformitate cu legislația care reglementează comerțul internațional cu astfel de produse, bunuri sau materiale, scop în care cooperează nemijlocit cu toate autoritățile teritoriale competente și aplică măsurile prevăzute de lege;

6. controlează realizarea importului, exportului și tranzitului de deșeuri periculoase, în conformitate cu legislația în vigoare și cu convențiile internaționale la care România este parte;

7. controlează activitățile care prezintă pericole de accidente majore și/sau impact semnificativ transfrontier asupra mediului în vederea prevenirii și limitării riscurilor de poluare;

8. participă la intervențiile pentru eliminarea sau diminuarea efectelor majore ale poluărilor asupra factorilor de mediu și la stabilirea cauzelor acestora și aplică sancțiunile prevăzute de lege, inclusiv oprirea unor instalații și/sau suspendarea unor activități pe perioade determinate de timp în cazul în care este pusă în pericol sănătatea populației sau în cazul în care se constată depășirea concentrațiilor poluanților peste limitele admise de legislația de mediu;

9. controlează realizarea investițiilor în domeniul protecției mediului în toate fazele de execuție și are acces la întreaga documentație;

10. controlează activitățile cu impact asupra mediului și aplică sancțiunile contravenționale prevăzute de legislația în domeniu;

11. controlează starea calității factorilor de mediu cu aparatură de măsură și control recunoscută de Institutul Național de Metrologie și aplică sancțiuni, potrivit legii, în cazul în care rezultatele măsurătorilor indică depășiri ale parametrilor admiși;

12. prelevă probe de aer, sol și apă în emisii cu aparatură autorizată, pe care le transmite laboratoarelor acreditate în vederea obținerii buletinelor de analiză și aplică sancțiuni potrivit legii, în cazul în care acestea indică depășiri ale parametrilor admiși;

13. controlează modul de respectare a legislației privind ariile naturale protejate, siturile Natura 2000, conservarea habitatelor naturale, a florei, faunei sălbatice și acvaculturii;

14. constată faptele ce constituie contravenții și aplică sancțiunile în domeniul protecției mediului, sesizează organele de cercetare penală și colaborează cu acestea la constatarea faptelor care, potrivit legislației de mediu, constituie infracțiuni.

15. verifică la obiectivele controlate, acolo unde este cazul stadiul achitării obligațiilor financiare la Administrația Fondului pentru Mediu, conform prevederilor actelor normative privind Fondul pentru mediu;

16. controlează modul de respectare a măsurilor de conservare dispuse, cu scopul menținerii sau refacerii unor habitate naturale pe anumite suprafețe terestre și acvatice;

17. verifică sesizările cu privire la încălcarea legislației în vigoare în domeniul protecției mediului de către persoanele fizice și juridice, procedând la sancționarea acestora potrivit legii;

18. emite puncte de vedere în scopul avizării proiectelor de acte normative inițiate în domeniul protecției mediului.

19. controlează modul de introducere deliberată în mediu a organismelor modificate genetic, precum și gestionarea deșeurilor rezultate din activitățile de cultivare și testare;

20. participă în mod activ în cadrul rețelelor de inspecție europene și internaționale;

21. cooperează cu alte autorități și organisme internaționale de mediu și participă la proiecte și programe derulate în domeniul protecției mediului;

22. pune la dispoziția publicului date privind starea mediului, în conformitate cu legislația privind accesul publicului la informația de mediu;

23. urmărește respectarea condițiilor din actele de reglementare în domeniul protecției mediului;

24. controlează lucrările cu impact asupra zonelor de habitat natural, de conservare a ecosistemelor, a florei, faunei sălbatice și acvaculturii;

25. exercită controlul privind activitățile de capturare, recoltare, achiziție și comercializare pe piața internă și externă a plantelor și animalelor din flora și fauna sălbatică;

26. exercită controlul privind legalitatea deținerii în captivitate a animalelor sălbatice de către persoanele fizice sau juridice, precum și a condițiilor de viață asigurate acestora;

27. exercită controlul privind modul de administrare a substanțelor toxice dăunătoare florei, faunei și sectorului piscicol, precum și modul de recoltare a plantelor din sectorul agricol;

28. organizează, coordonează și participă în mod direct la acțiuni de prevenire și combatere a faptelor de natură infracțională, în domeniul său de activitate, împreună cu organele competente, prin personalul împuternicit în acest sens în baza protocoalelor de colaborare încheiate;

29. controlează modul de valorificare a resurselor biologice, de floră și faună sălbatică, a fondului piscicol din apele naturale și a animalelor sălbatice de interes vânătoresc;

30. organizează acțiuni de prevenire și combatere, în vederea evitării distrugerii habitatelor naturale, prin arderea miriștilor, stufului sau a vegetației forestiere, desecări sau devieri ale cursurilor de apă, precum și alte acțiuni care au ca scop asigurarea liniștii și sănătății faunei sălbatice;

31. controlează respectarea obligațiilor ce revin deținătorilor cu orice titlu și administratorilor de păduri, de vegetație forestieră din afara fondului forestier și de pajiști, conform legislației de mediu în vigoare;

32. controlează modul în care se respectă prevederile legale privind evidența și modul de gestionare a deșeurilor;

33. controlează punerea în aplicare a măsurilor ce se impun în vederea menținerii echilibrului ecologic al mediului terestru și acvatic;

34. controlează respectarea prevederilor legislației specifice privind ariile protejate, parcurile și rezervațiile naturale, organizând acțiuni comune împreună cu reprezentanții acestora în vederea protejării habitatelor naturale;

35. organizează acțiuni de promovare către populație a legislației de mediu în domeniul său de activitate;

36. colaborează cu organizațiile neguvernamentale care au ca obiect de activitate protecția mediului;

37. organizează activități permanente de control pe teritoriul Rezervației Biosferei „Delta Dunării” pentru verificarea modului în care sunt respectate prevederile legislației în domeniul pescuitului, acvaculturii, comercializării produselor pescărești și al altor activități conexe;

38. organizează, coordonează, îndrumă și controlează, în vederea desfășurării unitare la nivel național, activitatea de inspecție și control a comisariatelor județene, Comisariatului Municipiului București și Comisariatului Rezervației Biosferei „Delta Dunării”;

39. controlează realizarea investițiilor care necesită aviz/acord de mediu în toate fazele de execuție, având acces la întreaga documentație, monitorizându-le până la definitivarea acestora.

Garda Națională de Mediu îndeplinește orice alte atribuții de inspecție și control prevăzute de lege și aplică măsurile corespunzătoare.

Garda Națională de Mediu, prin decizie a comisarului general, poate delega o parte a atribuțiilor prevăzute pentru aparatul central către comisariatele județene, Comisariatul Municipiului București și Comisariatul Rezervației Biosferei „Delta Dunării”.

Garda Națională de Mediu exercită controlul operativ și inopinat în domeniul protecției mediului.

În îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, personalul cu atribuții de control din cadrul Gărzii Naționale de Mediu este investit cu exercițiul autorității publice a statului și are următoarele drepturi:

a) să aibă acces deplin, în condițiile legii, în orice situație în amplasamentele și incintele în care se desfășoară sau se prezumă că se desfășoară o activitate generatoare de impact negativ asupra mediului;

b) să legitimeze, în vederea stabilirii identității, persoanele care încalcă sau sunt suspecte că au încălcat dispozițiile legale din domeniile de competență ale Gărzii Naționale de Mediu;

c) să conducă la sediul organelor de poliție persoanele a căror identitate nu a putut fi stabilită, care au săvârșit sau sunt suspecte de săvârșirea unor fapte ilegale din domeniul de competență al Gărzii Naționale de Mediu;

d) să efectueze, după caz, împreună cu organele de poliție, controale ale mijloacelor de transport când există indicii cu privire la săvârșirea unor contravenții sau infracțiuni rezultate prin încălcarea prevederilor legislației de mediu;

e) să participe împreună cu organele de poliție, în vederea efectuării primelor cercetări, la reținerea persoanelor suspecte de săvârșirea unor infracțiuni rezultate din încălcarea prevederilor legislației de mediu;

f) să rețină, în vederea confiscării, pe baza constatărilor efectuate, bunurile și mijloacele de transport folosite sau rezultate în urma săvârșirii faptelor ilegale;

g) să participe, după caz, împreună cu organele competente la controlul specific în punctele de trecere a frontierei;

h) să fie stimulat material și moral, în condițiile legii;

i) alte drepturi conferite de legislația în vigoare.

Actele de constatare a contravențiilor, întocmite de către personalul cu atribuții de control din cadrul Gărzii Naționale de Mediu, sunt acte procedurale, potrivit reglementărilor legale, cu toate efectele prevăzute de legislația în vigoare.

Un loc important în cadrul controlului administrativ specializat îl ocupă controlul financiar.

Referindu-ne la necesitatea controlului formării, administrării și utilizării resurselor financiare publice nu trebuie să limităm rolul acestuia la constatarea unor erori sau abuzuri, controlul manifestându-se ca un instrument important pentru a îndruma, orienta și cerceta acțiunea diverselor structuri, în vederea asigurării legalității acestora.

Putem identifica, astfel, forme de control extern financiar, cum sunt:

- controlul financiar preventiv delegat, organizat și exercitat de către Ministerul Economiei și Finanțelor, potrivit Ordonanței Guvernului nr. 119/1999;

- controlul financiar de stat, reglementat prin Legea nr. 30/1991.

Controlul financiar al statului se organizează și funcționează în cadrul Ministerului Economiei și Finanțelor prin:

- Direcția generală a controlului financiar de stat;

- Garda financiară.

De asemenea, prin Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală a fost reglementat controlul fiscal, care cuprinde ansamblul activităților ce au ca scop verificarea îndeplinirii, conform legii, a obligațiilor fiscale de către contribuabili.

Nu mai puțin importante sunt formele de control specializat exercitate de către Autoritatea Națională a Vămilelor sau de către Curtea de Conturi. Menționăm, însă, faptul că toate aceste forme de control, atât sub aspect instituțional, cât și procedural, fac obiectul cercetării științei dreptului financiar.

E. Jurisdicții administrative speciale. Existența unei activități jurisdicționale în sânul administrației a fost generată de circumstanțe istorice și a dăinuit din rațiuni practice, impuse de tehnicitatea diverselor activități desfășurate în sfera administrației publice.

În Franța, instanțele jurisdicționale administrative sunt separate de funcțiunea judecătorească a statului, fiind constituit Consiliul de Stat, instanță supremă administrativă, făcând parte din puterea executivă.

Așa cum arată M.T. Oroveanu¹, jurisdicțiile administrative speciale satisfac o cerință dublă:

a) o cerință de ordin *tehnic*, deoarece rezolvarea litigiilor, în aceste cazuri, presupune cunoștința asupra unor situații de fapt, de ordin tehnic-administrativ, pe care nu le-ar putea avea organe străine de realitățile specifice respectivului serviciu administrativ, cărora le lipsesc și mijloacele adecvate de investigare, de exemplu în materie fiscală;

b) o cerință de ordin *practic*, din cauza numărului mare al unor asemenea litigii care, fiind încredințate instanțelor de drept comun, cu competență generală, ar putea să le încarce volumul activității în mod excesiv, îngreunându-le misiunea.

Baza de referință a acestui tip de control administrativ privește numai legalitatea unor acte administrative strict prevăzute de lege, nu și oportunitatea acestora, iar rezultatul acestui control se exprimă în forma actelor administrative de jurisdicție, care pot face, în temeiul art. 6 din Legea nr. 554/2004, obiectul acțiunilor în justiție, la instanța de contencios administrativ.

Un exemplu de jurisdicție administrativă l-a reprezentat cea reglementată prin Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor.

Potrivit procedurii instituită de acest act normativ, militarul care consideră că atragerea răspunderii sale materiale a fost făcută fără temei sau cu încălcarea legii, precum și cel care, după ce a semnat un angajament de plată, constată că în realitate nu datorează, parțial sau total, suma pretinsă de unitate, poate face *contestație*, în cel mult 30 de zile de la data comunicării sub semnătură a deciziei de imputare sau de la data semnării angajamentului de plată.

Potrivit procedurii jurisdicționale administrative instituite prin Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, contestațiile se depuneau la unitatea care avea în evidență debitul și se soluționau de comandantul sau șeful care a emis decizia de imputare sau a cărei comisie a efectuat cercetarea administrativă privind paguba pentru care s-a semnat angajamentul de plată.

Verificarea contestației putea fi făcută de către persoana cu funcție de conducere de mai sus, sau de o comisie de soluționare a contestației, numită de aceasta,

¹ A se vedea M.T. Oroveanu, Tratat de drept administrativ, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, 1994, p. 151-152.

nefiind obligatoriu ca membrii comisiei să fi participat la efectuarea cercetării administrative.

Împotriva hotărârii pronunțate asupra contestației, cel nemulțumit putea face *plângere* în cel mult 15 zile de la data comunicării hotărârii.

Plângerea se depunea la unitatea care avea în evidență debitul, iar aceasta era obligată să o înainteze comisiei de jurisdicție a imputațiilor în cel mult 5 zile de la înregistrare. Comisia de jurisdicție a imputațiilor soluționa plângerea în cel mult 60 de zile de la data înregistrării acesteia la comisie. Hotărârea comisiei de jurisdicție a imputațiilor era considerată definitivă și se comunica unității care avea în evidență debitul, precum și celor în cauză, în cel mult 15 zile de la pronunțare.

Comisiile de jurisdicție a imputațiilor erau formate din 3-7 membri și se înființau, organizau și funcționau pe baza ordinului conducătorului instituției militare.

Legea cerea ca aceste comisii să funcționeze în complete compuse din 3 membri, din care unul să fie în mod obligatoriu ofițer de justiție sau licențiat în științe juridice.

Jurisdicția administrativă specială analizată prevedea că hotărârile definitive pot fi revizuite de organul care le-a pronunțat, la cererea militarilor interesați, a comandanților sau șefilor unităților ori a șefilor organelor de control financiar de gestiune, când au fost descoperite fapte ori acte noi care nu au putut fi prezentate până la data soluționării cauzei, precum și în alte cazuri prevăzute de lege.

Comandanții sau șefii unităților, comisiile de soluționare a contestațiilor, comisia de jurisdicție a imputațiilor, pronunțându-se asupra cauzelor, hotărâsc admiterea parțială sau totală, respingerea contestației, a plângerii sau a cererii de revizuire, după caz.

Comandanții sau șefii unităților ori comisiile de soluționare a contestațiilor, plângerilor și cererilor de revizuire, la cererea celor în cauză și pentru motive temeinice, pot hotărî suspendarea executării deciziei de imputare sau a angajamentului de plată, până la soluționarea cauzei.

Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 prevedea că, în situația în care, după epuizarea căilor de atac prevăzute de jurisdicția administrativă, persoanele obligate la repararea prejudiciului considerau că au fost lezate într-un drept legitim, se puteau adresa instanței judecătorești competente, potrivit legii.

Un exemplu actual de jurisdicție administrativă este activitatea de soluționare a contestațiilor împotriva actelor autorității contractante în materia achizițiilor publice.

Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii¹ prevede înființarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor ca organism cu activitate administrativ-jurisdicțională care funcționează pe lângă Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice.

¹ M. Of. nr. 418 din 15 mai 2006.

Consiliul este competent să soluționeze contestațiile formulate în cadrul procedurii de atribuire, înainte de încheierea contractului, prin complete specializate, constituite conform regulamentului de organizare și funcționare.

În exercitarea atribuțiilor sale, Consiliul adoptă decizii.

Contestația se soluționează de un complet format din 3 membri ai Consiliului, dintre care unul are calitatea de președinte de complet.

În cadrul fiecărui complet, cel puțin președintele acestuia trebuie să fie licențiat în drept.

Procedura de soluționare a contestațiilor se desfășoară cu respectarea principiilor legalității, celerității, contradictorialității și a dreptului la apărare.

Alte jurisdicții administrative speciale – pe care le amintim numai, întrucât fac obiect de studiu al științei dreptului financiar – au fost sau sunt reglementate de:

- Legea nr. 94/1992, privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată;

- Ordonanța de urgență a Guvernului României nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată.

Capitolul II

Răspunderea administrativă

Secțiunea 1. Concept

Problema de căpetenie a jurisprudenței etice privește noțiunea de responsabilitate. În ce împrejurări sunt îndreptățite instanțele judecătorești să considere răspunzător un om pentru actele (sau omisiunile) lui? În legătură cu aceasta a beneficiat de ample analize filozofice străvechea maximă *actus non facit reum nisi mens sit rea* (un act nu face vinovat pe un om dacă mintea lui nu e vinovată).

În ce anume constă elementul „mental” (*mens rea*) presupus a fi o condiție necesară a vinovăției? Pe urmele tradiției aristotelice care face din elementul voință condiția de bază a responsabilității, mulți juriști au definit *mens rea* în termenii unui act prealabil de voință. Acest punct de vedere nu dă un răspuns adecvat acelor cazuri în care cineva este ținut răspunzător pentru inadvertență sau neglijență (de exemplu, neobservarea luminii roșii a semaforului).

Potrivit conceptelor filozofiei, responsabilitatea presupune două condiții principale:

- că persoana știe ce face;
- că aceasta dorește sau intenționează să joace un rol în act sau omisiune.

Răspunderea juridică însă este atrasă și pentru acte neintenționale (precum neglijența) sau pentru urmările neintenționale ale actelor săvârșite.

Regulile responsabilității sunt reguli esențiale ale tuturor ordinilor juridice determinate, iar răspunderea juridică reprezintă garanția libertății.

Răspunderea juridică administrativă este explicată de către unii teoreticieni ai dreptului public¹ pornind de la conceptul de constrângere.

Astfel, constrângerea administrativă reprezintă ansamblul de măsuri (acte juridice, operațiuni administrative, fapte materiale), luate de către autoritățile administrației publice în temeiul legii, cu folosirea puterii de stat și, dacă este cazul, împotriva voinței unor persoane, pentru a preveni săvârșirea unor fapte antisociale, a apăra drepturile cetățenilor, precum și pentru a sancționa încălcarea normelor de drept administrativ.

Dacă prin constrângerea administrativă se urmărește autoreglarea sistemului social, răspunderea urmărește restabilirea ordinii normative încălcate, precum și condamnarea faptei negative și a autorului acesteia.

¹ A se vedea A. Iorgovan, op. cit., p. 86.

Constrângerea administrativă cuprinde următoarele categorii de măsuri:

- a) măsuri cu caracter sancționator, atrase de răspunderea administrativă, cum ar fi: avertisment, revocare din funcție, amendă, închisoare contravențională etc.;
- b) măsuri speciale de poliție administrativă, care apar ca măsuri de siguranță, protecție și prevenire, de exemplu: carantina obligatorie, oprirea fabricației unui produs, reținerea autovehiculelor, controlul medical obligatoriu etc.

Răspunderea juridică este definită în literatura juridică din România ca fiind „un complex de drepturi și obligații care, potrivit legii, se nasc ca urmare a săvârșirii unor fapte ilicite și care constituie cadrul de realizare a constrângerii de stat, prin aplicarea sancțiunilor juridice în scopul asigurării stabilității raporturilor sociale și a îndrumării membrilor societății în spiritul respectării ordinii de drept”.¹

În funcție de felul normei juridice încălcate se face distincție între faptele ilicite (penale, administrative, civile etc.) care constituie temeiul unui anumit fel de răspundere și de sancțiune juridică.

Deci, încălcarea unei norme juridice de drept administrativ atrage răspunderea administrativă pentru autorul faptei ilicite.

Ca o componentă a răspunderii juridice, răspunderea administrativă cuprinde următoarele forme:

- răspunderea administrativ-teritorială;
- răspunderea administrativ-contravențională;
- răspunderea administrativ-patrimonială.

Secțiunea a 2-a. Răspunderea administrativ-disciplinară

Fapta de încălcare cu vinovăție a normelor dreptului administrativ poartă numele de abatere administrativă.

Trăsăturile principale ale răspunderii administrativ-disciplinare sunt:

a) se întemeiază, în general, pe încălcarea unui raport de drept administrativ, dar poate fi atrasă și de abaterile administrative rezultate din încălcarea legii penale;

b) autorul abaterii poate fi:

- un organ al administrației publice;
- un funcționar public;
- un organism nestatal;
- o persoană fizică;

c) subiectul activ al raporturilor juridice de tragere la răspundere este întotdeauna o autoritate publică;

d) se întemeiază pe vinovăția (culpa) subiectului pasiv, care are capacitate juridică.

¹ M. Costin, Răspunderea juridică în RSR, Ed. Dacia, Cluj, 1974, p. 31-32.

Sancțiunile pentru abaterile administrativ disciplinare îmbracă mai multe modalități, cum ar fi:

- amenda, ca în situația încălcării unor dispoziții ale Legii nr. 26/1990 privind registrul comerțului;
- majorări de întârziere pentru neplata la timp a obligațiilor bugetare privind impozite, taxe, contribuții etc.;
- dizolvarea organului ales (de exemplu, consiliul local care a adoptat, în mod repetat, hotărâri anulate de instanță ca nelegale);
- demiterea primarului etc.

Procedura de aplicare a sancțiunilor administrativ-disciplinare trebuie să fie una contencioasă. Aceasta cuprinde norme cu privire la:

- constatarea faptei, a legăturii de cauzalitate între faptă și rezultatul vătămător;
- termenele de prescripție sau de decădere;
- stabilirea organului administrației publice competent care să constate săvârșirea abaterii și conținutul actului de constatare;
- exercitarea căilor de atac;
- modalități de executare etc.

Secțiunea a 3-a. Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarilor publici

Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarilor publici își are sediul materiei în Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, precum și în Hotărârea Guvernului nr. 1344/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină,¹ comisii constituite în cadrul entităților publice.

În cadrul autorităților și instituțiilor publice se constituie *comisii de disciplină* care cercetează faptele sesizate ca abateri disciplinare și propun sancțiunile disciplinare aplicabile funcționarilor publici care le-au săvârșit.

Comisia de disciplină se constituie prin actul conducătorului autorității sau instituției publice.

Comisiile de disciplină sunt structuri deliberative, fără personalitate juridică, independente în exercitarea atribuțiilor ce le revin, care au competența de a analiza faptele funcționarilor publici sesizate ca abateri disciplinare și de a propune modul de soluționare, prin individualizarea sancțiunii disciplinare aplicabile sau clasarea sesizării, după caz.

¹ M. Of. nr. 768 din 13 noiembrie 2007.

§1. Constituirea și competența comisiilor de disciplină

În cadrul fiecărei autorități și instituții publice se constituie, prin act administrativ al conducătorului autorității sau instituției publice, o comisie de disciplină.

Comisia de disciplină are în componență 3 membrii titulari, funcționari publici definitivi numiți în funcția publică pe perioadă nedeterminată. Doi membri sunt desemnați de conducătorul autorității sau instituției publice, iar al treilea membru este desemnat, după caz, de organizația sau organizațiile sindicale reprezentative ori de majoritatea funcționarilor publici din cadrul autorității sau instituției publice pentru care este organizată comisia de disciplină, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat. Alegerea reprezentanților funcționarilor publici se face prin vot secret.

Pentru fiecare membru titular al comisiei de disciplină se desemnează câte un membru supleant. Membrul supleant își desfășoară activitatea în absența membrului titular corespunzător din comisia de disciplină, în cazul suspendării mandatului membrului titular corespunzător, respectiv în cazul în care mandatul acestuia a încetat înainte de termen, în condițiile prezentei hotărâri.

Membrii titulari și membrii supleanți ai comisiei de disciplină se numesc pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînnoirii mandatului.

Președintele comisiei de disciplină se alege prin votul secret al membrilor titulari, dintre aceștia. În situațiile în care nu se poate întruni majoritatea, va fi ales președinte membru care are cea mai mare vechime în specialitate juridică sau, în cazul în care acesta nu există, membru care are cea mai mare vechime în funcția publică.

Comisia de disciplină are un secretar titular și un secretar supleant, numiți de conducătorul autorității sau instituției publice pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînnoirii mandatului. Secretarul titular al comisiei de disciplină și secretarul supleant nu sunt membri ai comisiei de disciplină.

Prin excepție, comisia de disciplină poate fi constituită pentru mai multe autorități sau instituții publice, în cazul în care în cadrul uneia dintre acestea își desfășoară activitatea mai puțin de 10 funcționari publici. În acest caz, constituirea comisiilor de disciplină se face cu respectarea principiului vecinătății teritoriale, pentru autoritățile administrației publice locale, respectiv principiului subordonării ierarhice, pentru instituțiile publice aflate în subordinea sau sub autoritatea unei autorități ori instituții publice centrale sau locale. Comisia de disciplină se constituie prin act administrativ comun al conducătorilor autorităților sau instituțiilor publice, respective, iar prin actul administrativ de constituire se stabilește locul de desfășurare a activității acesteia.

Tot prin excepție, se constituie la nivel județean, respectiv la nivelul municipiului București, câte o comisie de disciplină pentru analizarea și propunerea modului de soluționare a sesizării privitoare la faptele secretarilor unităților administrativ-teritoriale sesizate ca abateri disciplinare.

Această comisie se constituie prin ordin al prefectului și are următoarea componență:

- a) subprefectul care are atribuții în domeniul verificării legalității;
- b) secretarul județului, respectiv secretarul municipiului București;
- c) un membru desemnat de majoritatea secretarilor unităților administrativ-teritoriale din județul respectiv.

Membrii supleanți pentru această comisie sunt:

- a) secretarul unității administrativ-teritoriale reședință de județ, respectiv secretarul unui sector al municipiului București;
- b) un reprezentant al instituției prefectului din județul respectiv;
- c) un membru desemnat de majoritatea secretarilor unităților administrativ-teritoriale din județul respectiv.

Președintele comisiei de disciplină se desemnează prin ordinul prefectului, iar comisia își desfășoară activitatea la sediul instituției prefectului din județ, respectiv din municipiul București.

La nivel național se constituie o comisie de disciplină pentru analizarea și propunerea modului de soluționare a sesizării privitoare la faptele secretarilor județelor și ale secretarului municipiului București.

Aceasta se constituie prin ordin al președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici și are următoarea componență:

- a) un funcționar public din cadrul Ministerului Internelor și Reformei Administrative;
- b) un funcționar public din cadrul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, denumită în continuare *Agenția*;
- c) un secretar al județului, desemnat de majoritatea secretarilor județelor și de secretarul municipiului București.

Comisia de disciplină mai sus analizată are un secretar titular și un secretar supleant, numiți prin actul administrativ de constituire, la propunerea majorității funcționarilor publici pentru care este constituită comisia de disciplină, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînnoirii mandatului. Secretarul titular al comisiei de disciplină și secretarul supleant nu sunt membri ai comisiei de disciplină.

Această comisie își desfășoară activitatea la sediul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

La nivel național se constituie și o comisie de disciplină pentru analizarea și propunerea modului de soluționare a sesizării privitoare la faptele înalților funcționari publici, denumită în continuare *comisia de disciplină pentru înalții funcționari publici*.

Comisia de disciplină pentru înalții funcționari publici este compusă din 5 înalți funcționari publici, numiți prin decizie a primului-ministru, la propunerea ministrului internelor și reformei administrative. Cel puțin unul dintre membrii comisiei are studii superioare juridice.

Secretariatul comisiei de disciplină pentru înalții funcționari publici este asigurat de Agenție. Secretarul titular și secretarul supleant se desemnează prin ordin al președintelui Agenției.

Comisia de disciplină pentru înalții funcționari publici își desfășoară activitatea la sediul Agenției.

§2. Competențele comisiilor de disciplină

Comisia de disciplină competentă să desfășoare procedura disciplinară este cea constituită pentru autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia este numit funcționarul public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară la data săvârșirii faptei sesizate.

Comisia de disciplină înaintează raportul de propunere a sancțiunii disciplinare aplicabile sau, după caz, raportul de clasare a sesizării persoanei care are competența legală de aplicare a sancțiunii disciplinare la momentul înaintării acestui raport.

Comisia de disciplină competentă să desfășoare procedura disciplinară este cea constituită în cadrul autorității sau instituției publice ierarhic, superioare, pentru analizarea și propunerea modului de soluționare a sesizării privitoare la faptele următorilor funcționari publici:

a) conducători ai autorităților sau instituțiilor publice aflate în subordinea ori sub autoritatea acesteia;

b) conducători ai serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale;

c) conducători ai serviciilor publice înființate în subordinea sau sub autoritatea autorităților administrației publice locale.

Comisia de disciplină competentă să desfășoare procedura disciplinară este cea constituită:

a) potrivit art. 6 din Hotărârea Guvernului nr. 1349/2007, pentru analizarea și propunerea modului de soluționare a sesizării privitoare la faptele secretarilor unităților administrativ-teritoriale sesizate ca abateri disciplinare;

b) potrivit art. 7 din Hotărârea Guvernului nr. 1349/2007 pentru analizarea și propunerea modului de soluționare a sesizării privitoare la faptele secretarilor județelor și ale secretarului municipiului București;

c) potrivit art. 8 din Hotărârea Guvernului nr. 1349/2007 pentru analizarea și propunerea modului de soluționare a sesizării privitoare la faptele înalților funcționari publici.

§3. Condiții de desemnare și mandatul membrilor comisiilor de disciplină

Poate fi desemnat membru în comisia de disciplină funcționarul public care îndeplinește următoarele condiții:

- a) are o bună reputație profesională și o conduită corespunzătoare în exercitarea funcției publice;
- b) are studii superioare;
- c) este funcționar public definitiv, numit pe perioadă nedeterminată;
- d) nu se află în cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege.

Cel puțin unul dintre membrii comisiei de disciplină are studii juridice sau administrative. Prin excepție, în situația în care nu există cel puțin un funcționar public care are studii juridice sau administrative, în comisia de disciplină poate fi desemnat membru unul dintre funcționarii publici încadrați pe funcții publice din clasele I sau, după caz, a II-a.

Nu poate fi desemnat ca membru în comisia de disciplină funcționarul public care se află în următoarele cazuri de incompatibilitate:

- a) este soț, rudă sau afin, până la gradul al patrulea inclusiv, cu persoanele care au competența legală de a numi membrii în comisia de disciplină, cu persoanele care au competența legală de a aplica sancțiunea disciplinară sau cu ceilalți funcționari publici desemnați membri în comisie;
- b) a fost sancționat disciplinar, iar sancțiunea disciplinară aplicată nu a fost radiată, conform legii.

Membrii comisiei de disciplină își exercită mandatul de la data emiterii actului administrativ de constituire a comisiei de disciplină până la data expirării duratei acestuia sau înainte de termen, în condițiile prezentei hotărâri.

Cu 30 de zile înainte de data expirării duratei mandatului membrilor comisiei de disciplină, autoritățile și instituțiile publice au obligația inițierii procedurilor de constituire a comisiei de disciplină al cărei mandat urmează a intra în vigoare, în condițiile prezentei hotărâri.

Mandatul de membru al comisiei de disciplină se suspendă în cazul în care:

- a) soțul, ruda sau afinul său, până la gradul al patrulea inclusiv, exercită cu caracter temporar funcția care implică competența legală de a numi reprezentanți în comisia de disciplină ori de a aplica sancțiunea disciplinară, pentru perioada numirii temporare în cadrul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea funcționarul public care are calitatea de membru în comisia de disciplină, pentru cercetarea administrativă în cauză;
- b) este în concediu de odihnă, medical sau alt concediu, este delegat ori detașat în cadrul altei autorități sau instituții publice ori este suspendat din funcția publică, pentru perioada concediului, delegării, detașării sau suspendării raportului de serviciu, dar numai mult de 6 luni consecutive;
- c) comisia de disciplină a primit o sesizare din partea sau cu privire la un funcționar public cu care membrul comisiei de disciplină este soț, rudă sau afin, până la gradul al patrulea inclusiv, pentru cercetarea administrativă în cauză;
- d) s-a pronunțat în orice mod cu privire la fapta sesizată ca abatere disciplinară anterior propunerii comisiei de disciplină pentru soluționarea cauzei, pentru cercetarea administrativă în cauză;
- e) comisia de disciplină a primit o sesizare îndreptată împotriva sa, pentru cercetarea administrativă în cauză;

f) se află în una dintre situațiile de conflict de interese pentru cercetarea administrativă în cauză;

g) solicită motivat suspendarea sa pentru o perioadă de cel mult 60 de zile consecutive, pentru perioada solicitată.

În caz de suspendare a mandatului unui membru al comisiei de disciplină, ședințele se desfășoară cu participarea membrului supleant corespunzător.

Membrul comisiei de disciplină care se află în una dintre situațiile anterioare are obligația de a solicita suspendarea mandatului de îndată ce ia cunoștință de existența vreuneia dintre aceste situații. Suspendarea mandatului membrului comisiei de disciplină poate fi solicitată de orice persoană care sesizează existența uneia dintre situațiile prevăzute de lege.

Cererea de suspendare se face în scris, cu menționarea perioadei pentru care se solicită suspendarea, și se înaintează comisiei de disciplină, împreună cu probele doveditoare ale susținerilor care fac obiectul cererii.

Președintele comisiei de disciplină are obligația de a convoca ceilalți membri ai comisiei de disciplină pentru întocmirea unui raport. Raportul comisiei de disciplină se întocmește în lipsa membrului care face obiectul cererii de suspendare, cu menționarea expresă a perioadei pentru care se suspendă mandatul membrului comisiei de disciplină, și se comunică:

- a) persoanei prin al cărei act administrativ s-a constituit comisia de disciplină;
- b) membrul comisiei de disciplină care a făcut obiectul cererii de suspendare;
- c) persoanei care a solicitat suspendarea, dacă este alta decât cea prevăzută la lit. b);

d) membrul supleant, în cazul în care acesta va face parte din comisia de disciplină pe durata suspendării titularului.

În situația în care mandatul membrului care are calitatea de președinte al comisiei de disciplină se suspendă, pentru perioada suspendării mandatului titularului, președintele comisiei de disciplină se alege prin vot secret, dintre membrii acesteia.

Membrii și secretarul comisiei de disciplină se află în conflict de interes dacă se află în una dintre următoarele situații;

a) au relații cu caracter patrimonial cu funcționarul public a cărui faptă sesizată ca abatere disciplinară este cercetată;

b) interesele patrimoniale personale, ale soțului, soției sau rudelor de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea atribuțiilor corespunzătoare care îi revin potrivit prezentei hotărâri;

c) se află în raporturi ierarhice directe cu funcționarul public a cărui faptă sesizată ca abatere disciplinară este cercetată;

d) se află în relații de prietenie sau dușmănie cu funcționarul public a cărui faptă este sesizată ca abatere disciplinară;

e) ori de câte ori consideră că integritatea, obiectivitatea și imparțialitatea procedurii disciplinare pot fi afectate.

La prima ședință a comisiei de disciplină pentru analizarea oricărei sesizări adresate acesteia, membrii și secretarul comisiei de disciplină au obligația de a depune o declarație pe propria răspundere că nu se află în niciunul dintre cazurile de conflict de interese.

În situația în care conflictul de interese intervine pe parcursul procedurii disciplinare, membrii și secretarul comisiei au obligația de a actualiza declarația și de a solicita suspendarea mandatului.

Încălcarea dispozițiilor legale privind declarația constituie abatere disciplinară.

Declarațiile se păstrează de către secretarul comisiei.

Mandatul de membru al comisiei de disciplină încetează:

a) la data expirării perioadei pentru care a fost desemnat în comisia de disciplină;

b) la data transferului în cadrul unei alte autorități sau instituții publice;

c) la data mutării în cadrul unei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice;

d) la data la care a intervenit o situație de incompatibilitate;

e) atunci când se află în concediu medical sau alt concediu, este delegat ori detașat în cadrul altei autorități sau instituții publice ori este suspendat din funcția publică pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive;

f) la data încetării raportului de serviciu;

g) la data solicitată de funcționarul public, prin cererea scrisă motivată, cu privire la renunțarea la calitatea de membru în comisia de disciplină.

În caz de încetare a mandatului unui membru al comisiei de disciplină, se numește ca membru titular membrul supleant corespunzător și se demarează procedura pentru desemnarea unui alt membru supleant.

Membrul comisiei de disciplină care se află în una dintre situațiile prevăzute de lege are obligația de a aduce la cunoștința comisiei de disciplină, prin cerere formulată în scris, existența cauzei de încetare a mandatului.

Încetarea mandatului membrului comisiei de disciplină poate fi solicitată de orice persoană care sesizează existența situației de incompatibilitate. Cererea de încetare se face în scris și se înaintează comisiei de disciplină, împreună cu orice probe doveditoare ale susținerilor care fac obiectul cererii.

Președintele comisiei de disciplină convoacă ceilalți membri ai comisiei de disciplină pentru întocmirea unui raport. Raportul comisiei de disciplină se întocmește în lipsa membrului care face obiectul cererii de încetare a mandatului de membru al comisiei de disciplină și se comunică:

a) persoanei prin al cărei act administrativ s-a constituit comisia de disciplină;

b) membrului comisiei de disciplină care a făcut obiectul cererii de încetare;

c) persoanei care a solicitat încetarea mandatului de membru al comisiei de disciplină, dacă este alta decât cea prevăzută la lit. b);

d) membrului supleant, în cazul în care a fost numit în comisia de disciplină ca titular.

Secretarul titular și supleantul acestuia au, de regulă, studii superioare juridice sau administrative.

Pentru activitatea desfășurată în cadrul comisiei de disciplină, membrii, secretarul acesteia, precum și persoanele desemnate să efectueze cercetarea administrativă în condițiile prevăzute la art. 31 au dreptul la o indemnizație lunară de 15%, care se aplică la salariul de bază al fiecăruia și se acordă în lunile în care comisia de disciplină își desfășoară activitatea, respectiv în lunile în care persoanele din cadrul corpului de control au efectuat cercetarea administrativă. Sporul lunar se acordă de autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia își desfășoară activitatea persoanele menționate, pe baza certificării de către președintele comisiei a desfășurării activității comisiei pe luna respectivă.

Pentru participarea la lucrările comisiei de disciplină pentru înalții funcționari publici, membri și persoanele care asigură secretariatul tehnic au dreptul la o indemnizație reprezentând 10% din salariul de bază prevăzut de lege pentru funcția publică de secretar general din cadrul ministerelor.

Indemnizațiile prevăzute la alin. (2) se plătesc de Agenție pe baza proceselor-verbale încheiate ca urmare a activității comisiei de disciplină pentru înalții funcționari publici.

Membrii, secretarul comisiilor de disciplină care își desfășoară activitatea în alte localități decât cea de domiciliu, precum și persoanele desemnate să efectueze cercetarea administrativă beneficiază de decontarea cheltuielilor de transport, cazare și diurnă în condițiile stabilite pentru salariații instituțiilor publice.

Decontarea cheltuielilor de transport, cazare și diurnă în condițiile stabilite pentru salariații instituțiilor publice.

Decontarea cheltuielilor de transport, cazare și diurnă se asigură de autoritățile sau instituțiile publice unde își desfășoară activitatea membrii comisiilor de disciplină.

Orice persoană care constată desemnarea unui membru al comisiei de disciplină sau al secretarului acesteia fără respectarea procedurii prevăzute în prezenta hotărâre se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, în condițiile prevăzute de lege.

§4. Activitatea și atribuțiile comisiei de disciplină

Activitatea comisiei de disciplină are la bază următoarele principii:

a) prezumția de nevinovăție, conform căruia funcționarul public este considerat nevinovat pentru fapta sesizată ca abatere disciplinară atât timp cât vinovăția sa nu a fost dovedită;

b) garantarea dreptului la apărare, conform căruia funcționarul public are dreptul de a fi audiat, de a prezenta dovezi în apărarea sa și de a fi asistat sau reprezentat pe parcursul procedurii de cercetare administrativă;

c) contradictorialitatea, conform căruia comisia de disciplină are obligația de a asigura persoanele aflate pe poziții divergente posibilitatea de a se exprima cu privire la orice act sau fapt care are legătură cu abaterea disciplinară pentru care a fost sesizată comisia de disciplină;

d) proporționalitatea, conform căruia trebuie respectat un raport corect între gravitatea abaterii disciplinare, circumstanțele săvârșirii acesteia și sancțiunea disciplinară propusă să fie aplicată;

e) legalitatea sancțiunii, conform căruia comisia de disciplină nu poate propune decât sancțiunile disciplinare prevăzute de lege;

f) unicitatea sancțiunii, conform căruia pentru o abatere disciplinară nu se poate aplica decât o singură sancțiune disciplinară;

g) celeritatea procedurii, conform căruia comisia de disciplină are obligația de a proceda fără întârziere la soluționarea cauzei, cu respectarea drepturilor persoanelor implicate și a procedurilor prevăzute de lege și de prezenta hotărâre;

h) obligativitatea opiniei, conform căruia fiecare membru al comisiei de disciplină are obligația de a se pronunța pentru fiecare sesizare aflată pe rolul comisiei de disciplină.

Comisia de disciplină își desfășoară activitatea numai în baza unei sesizări, în limitele și raportat la obiectul acesteia.

Competențele comisiei de disciplină se realizează prin exercitarea de către membrii comisiilor a atribuțiilor care le revin, cu respectarea principiilor independenței, stabilității în cadrul comisiei, integrității, obiectivității și imparțialității în analizarea faptelor și luarea deciziilor.

Refuzul unui membru al comisiei de disciplină de a-și exprima opinia sau abținerea de la vot pe parcursul cercetării administrative constituie abatere disciplinară și se sancționează conform legii.

În desfășurarea activității și îndeplinirea atribuțiilor, membrii și secretarul comisiei de disciplină au următoarele obligații:

a) să asigure prin activitatea desfășurată respectarea legislației în vigoare, precum și aplicarea principiilor enunțate în derularea procedurii de cercetare administrativă;

b) să aducă la cunoștința președintelui comisiei de disciplină orice ingerință în activitatea lor din partea unor persoane fizice sau juridice ori a unui grup de interese care ar putea să le afecteze independența sau imparțialitatea ori ar putea crea suspiciuni cu privire la acestea;

c) să participe la ședințele de lucru, stabilite potrivit procedurii de cercetarea administrativă;

d) să respecte confidențialitatea deliberărilor și a datelor cu caracter personal, în condițiile legii;

e) să nu își exprime publice opinia cu privire la procedurile aflate în derulare;

f) să evite orice contact privat cu persoana care a formulat sesizarea și funcționarul public a cărui faptă a fost sesizată pe durata procedurii de cercetare administrativă;

g) să respecte regimul incompatibilităților și al conflictului de interese și să aplice prevederile legale privind modalitățile de evitare a conflictului de interese.

Membrii comisiei de disciplină pot absenta de la ședințele de lucru stabilite potrivit procedurii de cercetare administrativă din motive obiective, aduse la cunoștința președintelui comisiei de disciplină, în scris, cu cel puțin două zile înaintea ședinței comisiei de disciplină, fiind înlocuiți de membrii supleanți corespunzători. În cazul în care în această situație se află președintele comisiei de disciplină, acesta va fi înlocuit de membrul supleant corespunzător. Președintele comisiei de disciplină pentru ședința respectivă se alege prin vot secret, dintre membrii acesteia.

Atribuțiile comisiei de disciplină sunt:

a) administrative;

b) funcționale.

Comisia de disciplină îndeplinește următoarele atribuții administrative;

a) alege președintele comisiei de disciplină, în condițiile prezentei hotărâri;

b) primește sesizările și toate documentele care îi sunt adresate, după ce au fost înregistrate de secretarul comisiei de disciplină;

c) întocmește procese-verbale, în condițiile prezentei hotărâri;

d) întocmește rapoarte, în condițiile prezentei hotărâri;

e) întocmește orice alte înscrisuri în condițiile prezentei hotărâri.

Comisia de disciplină se întrunește în vederea alegerii președintelui în termen de cel mult 5 zile lucrătoare de la data numirii acesteia sau de la data suspendării ori încetării mandatului președintelui. Alegerea are loc prin vot secret. Este desemnat președinte al comisiei de disciplină membrul care cumulează cele mai multe voturi.

Comisia de disciplină are obligația de a primi, prin secretarul acesteia, orice document care îi este destinat. Acesta se înregistrează în registrul de evidență al comisiei de disciplină.

Comisia de disciplină îndeplinește următoarele atribuții funcționale:

a) efectuează procedura de cercetare administrativă a faptei sesizate ca abatere disciplinară;

b) propune sancțiunea disciplinară aplicabilă sau, după caz, propune clasarea sesizării în condițiile prezentei hotărâri, cu votul majorității membrilor comisiei;

c) propune menținerea sau anularea sancțiunii disciplinare prevăzute la art. 77 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, în cazul în care aceasta a fost contestată la conducătorul autorității sau instituției publice.

Contestația cu privire la sancțiunea disciplinară aplicată potrivit art. 77 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 188/1999, republicată, se depune în termen de 5 zile lucrătoare de la data comunicării actului administrativ prin care aceasta a fost aplicată.

În situația prevăzută anterior conducătorul autorității sau instituției publice sesizează comisia de disciplină în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării contestației. În acest caz, comisia de disciplină este competentă să verifice dacă

sanctiunea disciplinară a fost aplicată cu respectarea prevederilor art. 78 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, republicată.

Președintele comisiei de disciplină are următoarele atribuții principale:

- a) stabilește locul, data și ora ședințelor comisiei de disciplină;
- b) conduce ședințele comisiei de disciplină;
- c) coordonează activitatea comisiei de disciplină și a secretarului acesteia;
- d) reprezintă comisia de disciplină în fața oricăror persoane fizice sau juridice.

Secretarul comisiei de disciplină are următoarele atribuții principale:

- a) primește și înregistrează documentele adresate comisiei de disciplină în registrul de evidență al comisiei de disciplină;
- b) convoacă membrii comisiei de disciplină, precum și orice altă persoană, la solicitarea președintelui acesteia;
- c) redactează și semnează toate documentele emise de comisia de disciplină, alături de membrii acesteia, și ține evidența acestor documente;
- d) primește și transmite corespondența comisiei de disciplină;
- e) efectuează alte lucrări necesare desfășurării activității comisiei de disciplină, din dispoziția președintelui acesteia.

Comisia de disciplină pentru înalții funcționari publici elaborează Regulamentul de organizare și funcționare al comisiei de disciplină pentru înalții funcționari publici, cu avizul conform al Agenției. Regulamentul se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

§5. Sesizarea comisiei de disciplină

Comisia de disciplină poate fi sesizată de orice persoană care se consideră vătămată prin fapta unui funcționar public.

Sesizarea se depune la registratura autorității sau instituției publice în cadrul căreia funcționarul public își desfășoară activitatea, respectiv la registratura autorității ori instituției publice la nivelul căreia este constituită comisia de disciplină competentă potrivit prezentei hotărâri. Sesizarea se transmite secretarului comisiei de disciplină în termen de maximum 3 zile lucrătoare.

Sesizarea se înregistrează de secretarul comisiei de disciplină și se înaintează președintelui comisiei de disciplină în termen de maximum 3 zile lucrătoare de la data înregistrării.

Președintele comisiei de disciplină va fixa cu celeritate termenul primei ședințe a comisiei de disciplină și va dispune, prin adresă, convocarea membrilor.

Sesizarea se formulează în scris și trebuie să cuprindă următoarele elemente:

- a) numele, prenumele, domiciliul sau, după caz, locul de muncă și funcția deținută de persoana care a formulat sesizarea ori denumirea și sediul persoanei juridice, precum și numele și funcția reprezentantului legal;
- b) numele și prenumele funcționarului public a cărui faptă este sesizată ca abatere disciplinară și denumirea autorității sau a instituției publice în care își desfășoară activitatea;

- c) descrierea faptei care constituie obiectul sesizării și data săvârșirii acesteia;
- d) prezentarea dovezilor pe care se sprijină sesizarea;
- e) adresa de corespondență, dacă este alta decât cea prevăzută la lit. a);
- f) data;
- g) semnătura.

Sesizarea se depune în termen de maximum 1 an și 6 luni de la data săvârșirii faptei sesizate ca abatere disciplinară și trebuie însoțită, atunci când este posibil, de înscrisurile care o susțin.

În situația în care persoana care formulează sesizarea nu cunoaște informațiile cerute de lege, sesizarea poate să cuprindă alte elemente de identificare a funcționarului public ale cărui fapte sunt sesizate ca abateri disciplinare.

Prima ședință a comisiei de disciplină se desfășoară pentru:

- a) verificarea respectării termenului de depunere a sesizării;
- b) identificarea obiectului sesizării și stabilirea competenței de soluționare;
- c) verificarea elementelor constitutive ale sesizării.

Sesizarea se clasează, întocmindu-se în acest sens un raport, dacă:

- a) nu a fost depusă în termenul legal;
- b) nu conține elementele constitutive prevăzute de lege; sau funcționarul public nu poate fi identificat pe baza elementelor furnizate;
- c) privește același funcționar public și aceeași fapt săvârșită în aceleași circumstanțe pentru care s-a desfășurat procedura de cercetare administrativă și s-a propus aplicarea unei sancțiuni disciplinare sau clasarea sesizării.

În situația în care obiectul sesizării nu se circumscrie sferei legale de competență a comisiei de disciplină, aceasta transmite sesizarea comisiei de disciplină competente și comunică persoanei care a formulat sesizarea declinarea competenței. Comunicarea se face printr-o adresă semnată de președinte și de ceilalți membri ai comisiei de disciplină, precum și de secretarul acesteia.

Dacă există mai multe sesizări cu același obiect, împotriva aceluiași funcționar public, acestea se conexează.

Comisia de disciplină începe procedura de cercetare administrativă pentru sesizările care nu au fost clasate în condițiile anterioare. Președintele comisiei de disciplină stabilește data și locul desfășurării următoarei ședințe și dispune convocarea membrilor, a funcționarului public a cărui faptă a fost sesizată, precum și a persoanei care a formulat sesizarea.

§6. Dispoziții generale privind procedura cercetării administrative

Procedura cercetării administrative este obligatorie pentru aplicarea sancțiunilor disciplinare prevăzute la art. 77 alin. 3 lit. b)-e) din Legea nr. 188/1999, republicată, precum și în cazul în care sancțiunea disciplinară prevăzută la art. 77 alin. (3) lit. a) din același act normativ a fost contestată la conducătorul autorității sau instituției publice.

Procedura cercetării administrative constă în:

a) audierea persoanei care a formulat sesizarea și a funcționarului public a căruia faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară, a altor persoane care pot oferi informații cu privire la soluționarea cazului sau a persoanelor desemnate să efectueze cercetarea disciplinară;

b) administrarea probelor propuse de părți, precum și, dacă este cazul, a celor solicitate de comisia de disciplină;

c) dezbaterea cazului.

Pe parcursul cercetării administrative, ședințele comisiei de disciplină, respectiv ședințele persoanelor desemnate să efectueze cercetarea administrativă sunt publice numai la solicitarea sau cu acordul scris al funcționarului public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară.

Persoana care a formulat sesizarea și funcționarul public a cărui faptă a fost sesizată pot participa la cercetarea administrativă personal sau pot fi asistate ori reprezentate de avocați, în condițiile prevăzute de lege.

Comisia de disciplină poate desemna 1 ori 2 membri sau, după caz, poate solicita compartimentului de control din autoritatea ori instituția publică în cadrul căreia funcționarul public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară își desfășura activitatea la data săvârșirii faptei să efectueze cercetări administrative și să prezinte un raport care să cuprindă rezultatele activității de cercetare, precum și documentele care au stat la baza întocmirii raportului.

Solicitarea de efectuare a cercetării administrative se transmite compartimentului de control, după aprobarea de către conducătorul autorității sau instituției publice în cadrul căreia funcționarul public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară își desfășura activitatea la data săvârșirii faptei.

În cazul în care compartimentul de control se află în subordinea sau în coordonarea funcționarului public a cărui faptă este sesizată ori nu există un compartiment cu atribuții de control, efectuarea cercetării administrative poate fi delegată compartimentului de control din cadrul autorității sau instituției publice ierarhic superioare. Cercetarea abaterilor disciplinare ale funcționarilor publici din cadrul aparatului de specialitate al primarului și din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean poate fi delegată compartimentului de control din cadrul instituției prefectului.

În situațiile prevăzute la alin. (1) și (3), din Hotărârea Guvernului nr. 1344/2007 comisia de disciplină întocmește un proces-verbal care va cuprinde:

a) numărul de înregistrare al sesizării pentru care se delegă competență cercetării administrative;

b) persoana care a formulat sesizarea și persoana împotriva căreia a fost formulată sesizarea;

c) persoana/persoanele sau compartimentul către care se face delegarea de competență;

d) limitele delegării de competență;

e) termenul stabilit pentru prezentarea raportului cuprinzând rezultatele activității de cercetare, precum și a documentelor care au stat la baza întocmirii raportului;

f) data;

g) semnătura președintelui și a celorlalți membri ai comisiei, precum și a secretarului.

În situația în care comisia de disciplină nu se poate pronunța pe baza raportului înaintat de persoanele desemnate să efectueze cercetarea administrativă, poate dispune efectuarea sau poate efectua cercetări suplimentare.

Lucrările fiecărei ședințe a comisiei de disciplină se consemnează într-un proces-verbal semnat de președintele și de ceilalți membri ai comisiei de disciplină, precum și de secretarul acesteia.

§7. Convocarea membrilor comisiei de disciplină și a persoanelor care urmează a fi audiate

Convocarea membrilor comisiei de disciplină sau a persoanelor desemnate să efectueze cercetarea administrativă se face prin adresă, de către secretarul comisiei de disciplină, la solicitarea președintelui acesteia.

Comunicarea adresei se face personal, cu semnătură de primire, prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire sau prin poșta electronică. Dovezile de comunicare se depun la dosar.

Convocarea persoanelor care urmează a fi audiate, pentru prezentarea în fața comisiei de disciplină sau în fața persoanelor desemnate să efectueze cercetarea administrativă se face de către președintele comisiei de disciplină, prin citație.

Citația este individuală și cuprinde următoarele elemente constitutive, sub sancțiunea nulității:

- a) numărul de înregistrare și data emiterii;
- b) numele, prenumele, domiciliul sau sediul instituției unde își desfășoară activitatea și calitatea ori funcția celui citat;
- c) numărul și data înregistrării la comisia de disciplină a sesizării aflate pe rolul comisiei de disciplină;
- d) locul, data și ora organizării ședinței;
- e) numele, prenumele și semnătura președintelui comisiei de disciplină.

Comunicarea citației și a tuturor actelor de procedură se face de către secretarul comisiei de disciplină, personal, cu semnătură de primire, sau prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire. Dovezile de comunicare se depun la dosar.

Comunicarea citației și a tuturor actelor de procedură prin scrisoare recomandată se face la domiciliul sau reședința celui citat ori la adresa de corespondență. Schimbarea domiciliului uneia dintre părți în timpul cercetării administrative trebuie, sub sancțiunea neluării ei în seamă, să fie adusă la cunoștință comisiei de disciplină.

Dacă persoana citată refuză să primească citația sau să semneze dovada de primire se încheie un proces-verbal.

Citația se consideră comunicată părților și în cazul în care destinatarul a refuzat primirea sau nu s-a prezentat la oficiul poștal pentru a o ridica, deși există dovada avizării sale.

Citația, sub sancțiunea nulității, va fi comunicată celui citat cu cel puțin 5 zile lucrătoare înaintea termenului stabilit.

Prezența persoanei citate în fața comisiei de disciplină, personal sau prin mandatar, acoperă orice vicii de procedură.

Citația pentru audierea funcționarului public a cărui faptă face obiectul sesizării se comunică împreună cu un exemplar al sesizării, precum și cu copii ale înscrisurilor depuse de către persoana care a formulat sesizarea, dacă este cazul.

După primirea citației, a sesizării îndreptate împotriva sa și a înscrisurilor depuse de persoana care a formulat sesizarea, funcționarul public poate să formuleze o întâmpinare care să cuprindă răspunsul la toate capetele de fapt și de drept ale sesizării, precum și mijloacele de probă prin care înțelege să se apere.

Se consideră *mijloace de probă*, în înțelesul prezentei hotărâri, înscrisurile și martorii.

Persoana care a formulat sesizarea și funcționarul public a cărui faptă a fost sesizată pot cere în scris ca procedura de cercetare administrativă să se desfășoare și în lipsă, pe baza actelor de la dosar, cu excepția termenelor stabilite pentru audiere.

§8. Audierea

Persoana care a formulat sesizarea se audiază separat de funcționarul public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară. La solicitarea uneia dintre părți și cu acordul celeilalte, audierea se poate realiza în prezența persoanei care a formulat sesizarea și a funcționarului public a cărui faptă a fost sesizată.

Audierea se consemnează într-un proces-verbal distinct, care conține întrebările formulate de membrii comisiei de disciplină sau de persoanele desemnate să efectueze cercetarea administrativă și răspunsurile persoanei audiate.

Procesele-verbale de audiere se semnează pe fiecare pagină de toate persoanele prezente la audieri. Adăugările, și ștersăturile sau schimbările aduse se semnează în același mod, sub sancțiunea de a nu fi luate în seamă.

În timpul audierii persoana care a formulat sesizarea și funcționarul public a cărui faptă este cercetată au obligația de a propune mijloacele de probă pe care le consideră necesare.

Dacă persoanele audiate nu vor sau nu pot să semneze, se va menționa acest lucru în procesul-verbal.

Refuzul persoanelor legal citate de a se prezenta la audieri, se menționează în procesul-verbal și nu împiedică desfășurarea cercetării administrative.

În procesul-verbal se stabilește în mod obligatoriu termenul până la care mijloacele de probă care nu u solicitate în timpul audierii vor mai putea fi invocate în fața comisiei de disciplină sau a persoanelor desemnate să efectueze cercetarea administrativă dar nu mai târziu de termenul limită la care comisia de disciplină administrează probele.

Termenul se comunică funcționarului public a cărui faptă a fost sesizată, precum și persoanei care a formulat sesizarea.

§9. Administrarea probelor

Mijloacele de probă care nu au fost solicitate nu vor mai putea fi invocate în fața comisiei de disciplină sau a persoanelor desemnate să efectueze cercetarea administrativă.

Administrarea probelor presupune analizarea probelor propuse în timpul audierii de către persoana care a formulat sesizarea și de către funcționarul public a cărui faptă este cercetată, precum și a probelor pe care comisia de disciplină le consideră necesare.

Audierea martorilor se face cu respectarea prevederilor legale.

Comisia de disciplină are obligația de a asigura accesul neîngrădit al persoanei care a formulat sesizarea și al funcționarului public a cărui faptă a fost sesizată la documentele utilizate în sau rezultate din activitatea comisiei de disciplină privind fapta sesizată ca abatere disciplinară.

În cazul în care sunt indicii că funcționarul public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară poate influența cercetarea administrativă, comisia de disciplină are obligația de a întocmi un raport de propunere de mutare temporară a acestuia în cadrul altui compartiment sau altei structuri a instituției ori autorității publice și/sau de interdicere a accesului acestuia la documentele care pot influența cercetarea sau, după caz, de suspendare a raportului de serviciu al acestuia.

Raportul se înaintează persoanei competente să aplice sancțiunea disciplinară funcționarului public a cărui faptă este cercetată, care are obligația de a înștiința comisia de disciplină, în termen de 10 zile de la data primirii raportului, asupra măsurilor dispuse.

În cazul în care sunt indicii că fapta săvârșită de funcționarul public poate angaja răspunderea civilă, contravențională sau penală, comisia de disciplină are obligația de a lua măsurile legale ce se impun în vederea sesizării organelor abilitate.

§10. Dezbaterea cazului

Dezbaterea cazului se face de către comisia de disciplină pe baza:

a) proceselor-verbale de ședință;

- b) proceselor-verbale de audiere a persoanei care a formulat sesizarea și a funcționarului public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară;
- c) probelor administrate;
- d) raportul persoanelor desemnate să efectueze cercetarea administrativă dacă s-a dispus efectuarea procedurilor de cercetare administrativă.

Comisia de disciplină poate să propună, în urma dezbaterii cazului:

- a) aplicarea uneia dintre sancțiunile disciplinare prevăzute la art. 77 alin. (3) lit. a)-e) din Legea nr. 188/1999, republicată, în cazul în care s-a dovedit săvârșirea unei abateri disciplinare;

- b) clasarea sesizării, atunci când nu se confirmă săvârșirea unei abateri disciplinare.

La individualizarea sancțiunii disciplinare aplicabile funcționarului public comisia de disciplină ține seama de:

- a) cauzele care au determinat săvârșirea abaterii disciplinare;
- b) împrejurările în care aceasta a fost săvârșită;
- c) gradul de vinovăție;
- d) gravitatea și consecințele abaterii disciplinare;
- e) conduita funcționarului public;
- f) existența unor antecedente disciplinare ale funcționarului public, care nu au fost radiate în condițiile prevăzute de lege.

În situația în care, prin aceeași sesizare, se semnalează mai multe fapte ca abateri disciplinare săvârșite de același funcționar public, comisia de disciplină propune, în urma cercetării administrative, aplicarea unei singure sancțiuni disciplinare, cu luarea în considerare a tuturor abaterilor disciplinare.

În cazul în care comisia de disciplină propune aplicarea sancțiunilor disciplinare prevăzute la art. 77 alin. (3) lit. b)-d) din Legea nr. 188/1999, republicată, aceasta va propune și durata acestora și, după caz, procentul de diminuare a drepturilor salariale, respectiv treapta sau funcția pe care urmează a se aplica sancțiunea retrogradării.

§11. Finalizarea procedurii de cercetare administrativă

Procedura de cercetare administrativă se finalizează:

- a) la închiderea dezbaterii cazului;
- b) în termen de 3 luni e la data încetării raporturilor de serviciu ale funcționarului public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară, cu excepția situației prevăzute la lit. c), în măsura în care funcționarul public a cărui faptă a fost cercetată nu redobândește calitatea de funcționar public în această perioadă;
- c) la data decesului funcționarului public.

În situațiile prevăzute la lit. b) și c) sesizarea se clasează, întocmindu-se în acest sens un raport care se înaintează persoanei prin al cărei act administrativ s-a

constituit comisia de disciplină și care se comunică persoanei care a formulat sesizarea.

În termen de 5 zile lucrătoare de la data finalizării procedurii cercetării administrative, comisia de disciplină întocmește un raport cu privire la sesizarea în cauză, care trebuie să conțină următoarele elemente:

- a) numărul și data de înregistrare ale sesizării;
- b) numele complet și funcția deținută de funcționarul public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară, precum și compartimentul în care acesta își desfășoară activitatea;
- c) numele complet și domiciliul persoanei care a formulat sesizarea sau, după caz, locul de muncă și funcția deținută de aceasta;
- d) prezentarea pe scurt a faptei sesizate și a circumstanțelor în care a fost săvârșită;
- e) probele administrate;
- f) propunerea privind sancțiunea disciplinară aplicabilă sau, după caz, propunerea de clasarea sesizării;
- g) motivarea propunerii;
- h) numele complet și semnăturile președintelui și ale celorlalți membri ai comisiei de disciplină, precum și ale secretarului acesteia;
- i) data întocmirii raportului.

Propunerea prevăzută se formulează pe baza majorității de voturi. Membrul comisiei care are o altă părere va redacta și va semna opinia separată, cu prezentarea considerentelor pe care aceasta se sprijină.

Raportul comisiei de disciplină se aduce la cunoștința persoanei care are competența legală de aplicare a sancțiunii disciplinare, persoanei care a formulat sesizarea și funcționarului public a cărui faptă a fost sesizată.

§12. Aplicarea și contestarea sancțiunii disciplinare

În termen de 10 zile calendaristice de la data primirii raportului comisiei de disciplină, persoana care are competența legală de a aplica sancțiunea disciplinară va emite actul administrativ de sancționare.

În cazul în care persoana care are competența legală de a aplica sancțiunea disciplinară aplică o altă sancțiune decât cea propusă de comisia de disciplină, are obligația de a motiva această decizie.

Sub sancțiunea nulității absolute, actul administrativ de sancționare va cuprinde în mod obligatoriu:

- a) descrierea faptei care constituie abatere disciplinară;
- b) temeiul legal în baza căruia se aplică sancțiunea disciplinară;
- c) motivul pentru a fost aplicată o altă sancțiune decât cea propusă de comisia de disciplină, în situația prevăzută la alin. (2);

- d) termenul în care sancțiunea disciplinară poate fi contestată;
- e) instanța competentă la care poate fi contestat actul administrativ prin care s-a dispus sancțiunea disciplinară.

La actul administrativ de sancționare se anexează raportul comisiei de disciplină, sub sancțiunea nulității absolute.

Actul administrativ de sancționare se comunică în termen de maximum 5 zile calendaristice de la expirarea termenului de 10 zile calendaristice:

- a) compartimentelor cu atribuții în domeniul recurselor umane din cadrul instituției sau autorității publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea funcționarul public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară;
- b) comisiei de disciplină care a elaborat și transmis raportul;
- c) funcționarului public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară;
- d) persoanei care a formulat sesizarea.

Funcționarul public nemulțumit de sancțiunea disciplinară aplicată o poate contesta, în condițiile legii, la instanța de contencios administrativ competentă.

Secțiunea a 4-a. Răspunderea administrativ-contravențională

La origini, materia contravențiilor a fost de natură penală, anterior aceasta devenind extrapenală și intrând în sfera de reglementare a dreptului administrativ.

Fapta ilicită care atrage răspunderea contravențională este o abatere administrativă, care poartă numele de contravenție.

Contravenția poate fi definită ca fiind *fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, prin ordonanță, prin hotărâre a Guvernului ori, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București.*

Sediul materiei îl reprezintă Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor¹.

§1. Trăsăturile contravenției

A. Fapta săvârșită cu vinovăție

Temeiul obiectiv al contravenției este reprezentat de fapta descrisă de lege ca fiind contravenție. Fapta omenească reprezintă latura obiectivă a contravenției, putând consta dintr-o acțiune, inacțiune sau o faptă comisiv-omisivă.

¹ M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

Actul normativ care prevede fapte cu caracter contravențional trebuie să cuprindă descrierea faptelor, în mod concret, în latura lor materială, spre deosebire de abaterea disciplinară care nu este obligatoriu descrisă de normele juridice.

Contravenția, ca faptă omenească, este rezultatul unei manifestări de voință a unei persoane.

Răspunderea contravențională este o răspundere bazată pe culpă (vinovăție) și nu o răspundere „obiectivă”.

Latura subiectivă reprezintă atitudinea făptuitorului față de fapta sa și față de rezultatul periculos produs.

Vinovăția presupune săvârșirea unei fapte cu intenție sau din culpă.

B. Fapta stabilită și sancționată prin lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului ori prin hotărâre a consiliului local sau a consiliului județean

Noua definiție a contravenției dată de Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 nu mai compară pericolul social al contravenției cu cel al infracțiunii. Aceasta nu înseamnă că fapta care constituie contravenție nu prezintă un anumit grad de pericol social, ci, dimpotrivă, că aceasta prezintă un pericol social propriu, care nu trebuie comparat cu cel al vreunei alte fapte antisociale, mai gravă sau mai puțin gravă. Pericolul social propriu al contravenției este atribuit acesteia de către legiuitor în momentul în care descrie fapta și prescrie pentru înlăturarea efectelor ei sancțiuni contravenționale.¹

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 statuează că prin legi, ordonanțe sau prin hotărâri ale Guvernului se pot stabili și sancționa contravenții în toate domeniile de activitate, în vreme ce prin hotărâri ale consiliilor locale sau ale consiliilor județene se pot reglementa contravenții doar în domeniile de activitate în care acestora li s-au stabilit atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi sau prin hotărâri ale Guvernului. De asemenea, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 stabilește domeniile în care pot stabili și sancționa contravenții consiliile sectoarelor municipiului București.

Pot stabili și sancționa contravenții, prin hotărâre, și consiliile comunale, orășenești, municipale, ale sectoarelor municipiului București, județene. Se observă că reglementările consiliilor județene sunt incidente implicit pentru toate localitățile din raza lor de competență teritorială, fără ca prin aceasta să se adauge atingere autonomiei consiliilor locale.²

Cu privire la acțiunea în timp a normelor juridice în materia contravențiilor, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 prevede că actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării. În cazul hotărârilor consiliilor locale sau județene, punerea în aplicare se face și cu aducerea la cunoștință publică în termen de 5 zile de la comunicarea oficială de către prefect. În cazuri urgente se poate prevedea intrarea în vigoare într-un termen mai scurt, dar nu mai puțin de 10 zile.

¹ A se vedea și I. Poenaru, I. Santai, Noul regim al contravențiilor. Ordonanța nr. 2/2001, Dreptul nr. 18/2001, p. 3 și urm.

² Ibidem.

Reglementarea mai sus enunțată poate genera conflicte în ipoteza în care un act normativ dintr-o anumită materie cuprinde în subsidiar norme contravenționale vizând fapte în materie civilă, financiară, comercială etc. și nu prevede o dată expresă a intrării sale în vigoare, aplicându-se principiul constituțional conform căruia legea intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial sau la data prevăzută în textul ei.

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 reglementează că hotărârile autorităților administrației publice locale sau județene prin care se stabilesc și se sancționează contravenții pot fi aduse la cunoștința publică prin afișare sau prin orice altă formă legală de publicitate. Pentru intrarea în vigoare a acestor acte normative, se cere respectarea condițiilor prevăzute la art. 2 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001.

Tot referitor la aplicarea în timp a reglementărilor contravenționale, prin art. 12 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 se introduce principiul retroactivității legii mai favorabile și în materia contravențională.

În ipoteza în care sancțiunea prevăzută în noul act normativ este mai ușoară, urmează a se aplica aceasta, iar în cazul în care noul act normativ prevede o sancțiune mai gravă, contravenția săvârșită anterior urmează a fi sancționată conform dispozițiilor actului normativ în vigoare la data săvârșirii acesteia.

Constituția României, cu ocazia revizuirii din anul 2003, a extins excepția de la principiul neretroactivității și la legea contravențională mai favorabilă. S-a realizat astfel o soluție simetrică cu legea penală.

În spiritul naturii administrative a răspunderii contravenționale, diferită de răspunderea penală, legiuitorul constituant – cu ocazia revizuirii Legii fundamentale – în dorința de a evita excesele sancționatorii, a completat dispozițiile art. 23 privind libertatea individuală statuând că „sancțiunea privativă de libertate nu poate fi decât de natură penală”.

§2. Procedura contravențională

Fazele procedurii contravenționale sunt:

1. constatarea contravenției;
2. aplicarea sancțiunii;
3. exercitarea căilor de atac;
4. executarea sancțiunilor contravenționale.

A. Constatarea contravenției

Contravenția se constată printr-un proces-verbal încheiat de persoanele anume prevăzute în actul normativ care stabilește și sancționează contravenția, denumite în mod generic *agenți constataatori*.

Pot fi agenți constataatori: primarii, ofițerii și subofițerii din cadrul Ministerului de Interne, special abilitați, persoanele împuternicite în acest scop de miniștri și de alți conducători ai autorităților administrației publice centrale, de pre-

fecți, președinți ai consiliilor județene, primari, de primarul general al municipiului București, precum și de alte persoane prevăzute în legi speciale.

Ofițerii și subofițerii din cadrul Ministerului de Interne constată contravenții privind: apărarea ordinii publice, circulația pe drumurile publice, regulile generale de comerț, vânzarea, circulația și transportul produselor alimentare și nealimentare, țigărilor și băuturilor alcoolice, precum și în alte domenii de activitate stabilite prin lege sau prin hotărâre a Guvernului.

Procesul-verbal de constatare a contravenției trebuie să cuprindă în mod obligatoriu: data și locul unde este încheiat; numele, prenumele, calitatea și instituția din care face parte agentul constatator; datele personale din actul de identitate, inclusiv codul numeric personal; ocupația și locul de muncă ale contravenientului; descrierea faptei contravenționale cu indicarea datei, orei și locului în care a fost săvârșită, precum și arătarea tuturor împrejurărilor ce pot servi la aprecierea gravității faptei și la evaluarea eventualelor pagube pricinuite; indicarea actului normativ prin care se stabilește și se sancționează contravenția; indicarea societății de asigurări, în situația în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație; posibilitatea achitării în termen de 48 de ore a jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ, dacă acesta prevede o asemenea posibilitate; termenul de exercitare a căii de atac și organul la care se depune plângerea.

În cazul contravenienților cetățeni străini, persoane fără cetățenie sau cetățeni români cu domiciliul în străinătate, în procesul-verbal vor fi cuprinse și următoarele date: seria și numărul pașaportului ori ale altui document de trecere a frontierei de stat, data eliberării acestuia și statul emitent.

La intrarea în România a cetățenilor străini sau a cetățenilor români cu domiciliul în străinătate organele poliției de frontieră de la punctele de control pentru trecerea frontierei de stat a României vor elibera acestora tichete de înscriere a contravențiilor.

În cazul contravenienților cetățeni străini sau cetățeni români cu domiciliul în străinătate, în procesul-verbal vor fi cuprinse următoarele date de identificare a acestora: numele, prenumele, seria și numărul pașaportului, statul emitent și data eliberării documentului, precum și seria și numărul tichetului de înscriere a contravențiilor.

La ieșirea din țară organele poliției de frontieră de la punctele de control pentru trecerea frontierei de stat a României, odată cu controlul documentelor, vor solicita cetățenilor străini și cetățenilor români cu domiciliul în străinătate tichetul de înscriere a contravențiilor și, după caz, dovada plății amenzii contravenționale.

În cazul în care contravenientul este minor, procesul-verbal va cuprinde și numele, prenumele și domiciliul părinților sau ale altor reprezentanți ori ocrotitori legali ai acestuia.

În situația în care contravenientul este persoană juridică, în procesul-verbal se vor face mențiuni cu privire la denumirea, sediul, numărul de înmatriculare în registrul comerțului și codul fiscal ale acesteia, precum și datele de identificare a persoanei care o reprezintă.

În momentul încheierii procesului-verbal, agentul constatatator este obligat să aducă la cunoștință contravenientului dreptul de a face obiecțiuni cu privire la conținutul actului de constatare. Obiecțiunile sunt consemnate distinct în procesul-verbal la rubrica „Alte mențiuni”, sub sancțiunea nulității procesului-verbal.

Lipsa mențiunilor privind numele, prenumele și calitatea agentului constatatator, numele și prenumele contravenientului, iar, în cazul persoanei juridice lipsa denumirii și a sediului acesteia, a faptei săvârșite și a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constatatator atrage nulitatea procesului-verbal. Nulitatea se constată și din oficiu.

Contravenientul este obligat să prezinte agentului constatatator, la cerere, actul de identitate ori documentele în baza cărora se fac mențiunile prevăzute la art. 16 alin. (3) din ordonanță. În caz de refuz, pentru legitimarea contravenientului, agentul constatatator poate apela la ofițeri și subofițeri de poliție, jandarmi sau gardieni publici.

Procesul-verbal se semnează pe fiecare pagină de agentul constatatator și de contravenient. În cazul în care contravenientul nu se află de față, refuză sau nu poate să semneze, agentul constatatator va face mențiuni despre aceste împrejurări, care trebuie să fie confirmate de cel puțin un martor. În acest caz procesul-verbal va cuprinde și datele personale din actul de identitate al martorului și semnătura acestuia.

Nu poate avea calitatea de martor un alt agent constatatator, pentru prevenirea unor eventuale abuzuri.

În lipsa unui martor agentul constatatator va preciza motivele care au condus la încheierea procesului-verbal în acest mod.

Dacă o persoană săvârșește mai multe contravenții constatate în același timp de același agent constatatator, se încheie un singur proces-verbal.

B. Aplicarea sancțiunilor contravenționale

Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 introduce clasificarea sancțiunilor contravenționale în *principale* și *complementare*.

De asemenea, prin noul regim al contravențiilor reglementat de acest act normativ se introduce explicit răspunderea contravențională a persoanei juridice. De altfel, din enumerarea sancțiunilor complementare se constată că majoritatea privesc persoane juridice, subiecte colective de drept.

Sancțiunile contravenționale principale sunt:

- a) avertismentul;
- b) amenda contravențională;
- c) prestarea unei activități în folosul comunității.

Sancțiunile contravenționale complementare sunt:

- a) confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții;
- b) suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități;
- c) închiderea unității;

- d) blocarea contului bancar;
- d) suspendarea activității agentului economic;
- f) retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv;
- g) desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială.

Prin legi speciale se pot stabili și alte sancțiuni principale sau complementare.

Sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite. Sancțiunile complementare se aplică în funcție de natura și de gravitatea faptei și pot fi cumulate.

În cazul în care prin actul normativ de stabilire și sancționare a contravențiilor nu se prevede altfel, agentul constatat, prin procesul-verbal de constatare, aplică și sancțiunea.

Dacă, potrivit actului normativ de stabilire și sancționare a contravenției, agentul constatat nu are dreptul să aplice și sancțiunea, procesul-verbal de constatare se trimite de îndată organului sau persoanei competente să aplice sancțiunea. În acest caz sancțiunea se aplică prin rezoluție scrisă pe procesul-verbal.

Sancțiunea se aplică în limitele prevăzute de actul normativ și trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite, ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta, de modul și mijloacele de săvârșire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă, precum și de circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal.

Avertismentul și amenda contravențională se pot aplica oricărui contravenient persoană fizică ori juridică. Prestarea unei activități în folosul comunității se poate aplica numai contravenienților persoane fizice.

Avertismentul constă în atenționarea verbală sau scrisă a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârșite, însoțită de recomandarea de a respecta dispozițiile legale.

Avertismentul se aplică în cazul în care fapta este de gravitate redusă. Avertismentul se poate aplica și în cazul în care actul normativ de stabilire și sancționare a contravenției nu prevede această sancțiune.

Amenda contravențională are caracter administrativ.

Limita minimă a amenzii contravenționale este de 250.000 lei, iar limita maximă nu poate depăși:

- a) 1 miliard lei, în cazul contravențiilor stabilite prin lege și ordonanță;
- b) 500 milioane lei, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale Guvernului;
- c) 50 milioane lei, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor județene ori ale Consiliului General al Municipiului București;
- d) 25 milioane lei, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și ale sectoarelor municipiului București.

Prestarea unei activități în folosul comunității poate fi stabilită numai prin lege și numai pe o durată ce nu poate depăși 300 de ore.

Sancțiunea prevăzută mai sus se stabilește alternativ cu amenda.

Dacă aceeași persoană a săvârșit mai multe contravenții sancțiunea se aplică pentru fiecare contravenție.

Când contravențiile au fost constatate prin același proces-verbal, sancțiunile contravenționale se cumulează, fără a putea depăși dublul maximului amenzii prevăzut pentru contravenția cea mai gravă sau, după caz, maximul general stabilit în Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 pentru prestarea unei activități în folosul comunității.

În cazul în care la săvârșirea unei contravenții au participat mai multe persoane, sancțiunea urmează a se aplica fiecăreia separat.

Caracterul contravențional al faptei este înlăturat în cazul legitimei apărări, stării de necesitate, constrângerii fizice sau morale, cazului fortuit, iresponsabilității, beției involuntare complete, erorii de fapt, precum și infirmității, dacă are legătură cu fapta săvârșită.

Minorul sub 14 ani nu răspunde contravențional.

Pentru contravențiile săvârșite de minorii care au împlinit 14 ani, minimul și maximul amenzii stabilite în actul normativ pentru fapta săvârșită se reduc la jumătate.

Minorul care nu a împlinit vârsta de 16 ani nu poate fi sancționat cu prestarea unei activități în folosul comunității. Cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei se constată numai de instanța de judecată.

În cazul în care, prin săvârșirea contravenției, s-a cauzat o pagubă și există tarife de evaluare a acesteia, persoana împuternicită să aplice sancțiunea stabilește și despăgubirea, cu acordul expres al persoanei vătămate, făcând mențiunea corespunzătoare în procesul-verbal.

Dacă nu există tarif de evaluare a pagubei, persoana vătămată își va putea valorifica pretențiile potrivit dreptului comun.

Persoana împuternicită să aplice sancțiunea dispune și confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții. În toate situațiile, agentul constator va descrie în procesul-verbal bunurile supuse confiscării și va lua în privința lor măsurile de conservare sau de valorificare prevăzute de lege, făcând mențiunile corespunzătoare în procesul-verbal.

În cazul în care bunurile nu se găsesc, contravenientul este obligat la plata contravalorii lor în lei.

Agentul constator are obligația să stabilească cine este proprietarul bunurilor confiscate și, dacă acestea aparțin unei alte persoane decât contravenientul, în procesul-verbal se vor menționa, dacă este posibil, datele de identificare a proprietarului sau se vor preciza motivele pentru care identificarea nu a fost posibilă.

Procesul-verbal trebuie înmănat sau, după caz, comunicat în copie contravenientului și, dacă este cazul, părții vătămate și proprietarului bunurilor confiscate.

Comunicarea se face de către organul care a aplicat sancțiunea, în termen de cel mult o lună de la data aplicării acesteia.

În situația în care contravenientul a fost sancționat cu amendă, precum și dacă a fost obligat la despăgubiri, odată cu procesul-verbal acestuia i se va comunica

și înștiințarea de plată. În înștiințarea de plată se va face mențiunea cu privire la obligativitatea achitării amenzii la instituțiile abilitate să o încaseze, potrivit legislației în vigoare, și, după caz, a despăgubirii, în termen de 15 zile de la comunicare, în caz contrar urmând să se procedeze la executarea silită.

Dacă agentul constatatator aplică și sancțiunea, iar contravenientul este prezent la încheierea procesului-verbal, copia de pe acesta și înștiințarea de plată se înmânează contravenientului, făcându-se mențiune în acest sens în procesul-verbal. Contravenientului i se va cere să semneze de primire.

În cazul în care contravenientul nu este prezent sau, deși prezent, refuză să semneze procesul-verbal, comunicarea acestuia, precum și a înștiințării de plată, se face de către agentul constatatator în termen de cel mult o lună de la data încheierii.

Comunicarea procesului-verbal și a înștiințării de plată se face prin poștă, cu aviz de primire, sau prin afișare la domiciliul sau la sediul contravenientului. Operațiunea de afișare se consemnează într-un proces-verbal semnat de cel puțin un martor.

Contravenientul poate achita, pe loc sau în termen de cel mult 48 de ore de la data încheierii procesului-verbal ori, după caz, de la data comunicării acestuia, jumătate din minimul amenzii prevăzute în actul normativ, agentul constatatator făcând mențiune despre această posibilitate în procesul-verbal. În actul normativ de stabilire a contravențiilor această posibilitate trebuie menționată în mod expres. Termenele statornicite pe ore încep să curgă de la miezul nopții zilei următoare, iar termenul care se sfârșește într-o zi de sărbătoare legală sau când serviciul este suspendat se va prelungi până la sfârșitul primei zile de lucru următoare.

Amenzile care se cuvin bugetului de stat pot fi achitate la Casa de Economii și Consemnațiuni – C.E.C. – S.A. sau la unitățile Trezoreriei Statului, iar amenzile cuvenite bugetelor locale se achită la Casa de Economii și Consemnațiuni – C.E.C. – S.A. sau la casieriile autorităților administrației publice locale ori ale altor instituții publice abilitate să administreze veniturile bugetelor locale, indiferent de localitatea pe a cărei rază acestea funcționează, de cetățenia, domiciliul sau de reședința contravenientului ori de locul săvârșirii contravenției, precum și la ghișeul unic din punctele de trecere a frontierei de stat a României. O copie de pe chitanță se predă de către contravenient agentului constatatator sau se trimite prin poștă organului din care acesta face parte, potrivit dispozițiilor de mai sus.

Amenzile contravenționale pot fi achitate și prin intermediul instrumentelor de plată electronică în cadrul Ghișeului virtual de plăți, proiect-pilot coordonat de Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informației, parte a Sistemului e-guvernare, din cadrul Sistemului Electronic Național. În acest caz:

a) achitarea unei amenzi contravenționale se dovedește prin prezentarea extrasului de cont al plătitorului sau a dovezii de plată emise de Ghișeul virtual de plăți, aceasta specificând data și ora efectuării plății;

b) se elimină obligativitatea pentru plătitor de a preda o copie de pe extrasul de cont sau de pe dovada de plată emisă de Ghișeul virtual de plăți către agentul constatatator sau organul din care acesta face parte.

Dispozițiile anterioare se aplică și în cazurile de cumul dacă contravenientul achită jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ pentru fiecare dintre contravențiile constatate, fără ca prin totalizare să se depășească maximum prevăzut pentru contravenția cea mai gravă.

Dacă persoana împuternicită să aplice sancțiunea apreciază că fapta a fost săvârșită în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, constituie infracțiune, sesizează organul de urmărire penală competent.

În cazul în care fapta a fost urmărită ca infracțiune și, ulterior, s-a stabilit de către procuror sau de către instanță că ea ar putea constitui contravenție, actul de sesizare sau de constatare a faptei, împreună cu o copie de pe rezoluția, ordonanța sau, după caz, de pe hotărârea judecătorească, se trimite de îndată organului în drept să constate contravenția, pentru a lua măsurile ce se impun conform legii.

În acest caz termenul de 6 luni pentru aplicarea sancțiunii curge de la data sesizării organului în drept să aplice sancțiunea.

C. Exercitarea căilor de atac

Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii se poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia.

Partea vătămată poate face plângere numai în ceea ce privește despăgubirea, iar cel căruia îi aparțin bunurile confiscate, altul decât contravenientul, numai în ceea ce privește măsura confiscării.

Plângerea împreună cu dosarul cauzei urmează a se trimite de îndată judecătoriei în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția.

Plângerea suspendă executarea. Plângerea persoanelor prevăzute la art. 31 alin. (2) suspendă executarea numai în ceea ce privește despăgubirea sau, după caz, măsura confiscării.

Judecătoria urmează să fixeze termen de judecată, care nu va depăși 30 de zile, și să dispună citarea contravenientului său, după caz, a persoanei care a făcut plângerea, a organului care a aplicat sancțiunea, a martorilor indicați în procesul-verbal sau în plângere, precum și a oricăror alte persoane în măsură să contribuie la rezolvarea temeinică a cauzei.

În cazul în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație, judecătoria va cita și societatea de asigurări menționată în procesul-verbal de constatare a contravenției.

Instanța competentă să soluționeze plângerea, după ce verifică dacă aceasta a fost introdusă în termen, ascultă pe cel care a făcut-o și pe celelalte persoane citate, dacă aceștia s-au prezentat, administrează orice alte probe prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal, și hotărăște asupra sancțiunii, despăgubirii stabilite, precum și asupra măsurii confiscării.

Hotărârea judecătorească prin care s-a soluționat plângerea poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare, la secția de contencios administrativ a tribunalului. Motivarea recursului nu este obligatorie. Motivele de recurs pot fi susținute și oral în fața instanței. Recursul suspendă executarea hotărârii.

Plângerile împotriva proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor se soluționează cu precădere.

Plângerea împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, recursul formulat împotriva hotărârii judecătorești prin care s-a soluționat plângerea, precum și orice alte cereri incidente sunt scutite de taxa judiciară de timbru.

D. Executarea sancțiunilor contravenționale

Procesul-verbal neatacat în termenul de 15 zile, precum și hotărârea judecătorească irevocabilă prin care s-a soluționat plângerea, constituie titlu executoriu, fără vreo altă formalitate.

Avertismentul se adresează oral atunci când contravenientul este prezent la constatarea contravenției și sancțiunea este aplicată de agentul constator.

În celelalte cazuri, avertismentul se socotește executat prin comunicarea procesului-verbal de constatare a contravenției, cu rezoluția corespunzătoare.

Dacă sancțiunea a fost aplicată de instanță prin înlocuirea amenzii contravenționale cu avertisment, comunicarea acesteia se face prin încunoștințare scrisă.

Punerea în executare a sancțiunii amenzii contravenționale se face astfel:

a) de către organul din care face parte agentul constator, ori de câte ori nu se exercită calea de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției în termenul prevăzut de lege;

b) de către instanța judecătorească, în celelalte cazuri. În vederea executării amenzii, organele de mai sus vor comunica din oficiu organelor de specialitate ale direcțiilor generale ale finanțelor publice județene, respectiv a municipiului București, și unităților subordonate acestora, în a căror rază teritorială domiciliază sau își are sediul contravenientul, procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției sau, după caz, dispozitivul hotărârii judecătorești prin care s-a soluționat plângerea.

Executarea se face în condițiile prevăzute de dispozițiile legale privind executarea silită a creanțelor fiscale.

Împotriva actelor de executare se poate face contestație la executare, în condițiile legii.

În cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silit, acesta va sesiza instanța în circumscripția căreia s-a săvârșit contravenția, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, ținându-se seama, după caz, și de partea din amendă care a fost achitată.

În cazul în care contravenientul, citat de instanță, nu a achitat amenda în termenul prevăzut la alin. (1), instanța procedează, dacă există acordul expres al acestuia, la înlocuirea amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității pe o durată maximă de 50 de ore, iar pentru minori începând cu vârsta de 16 ani, de 25 de ore.

Hotărârea prin care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității este supusă recursului.

Urmărirea punerii în executare a sentințelor se realizează de către serviciul de executări civile de pe lângă judecătoria în a cărei rază s-a săvârșit contravenția, în colaborare cu serviciile specializate din primării.

Executarea sancțiunilor contravenționale complementare se face potrivit dispozițiilor legale.

Confiscarea se aduce la îndeplinire de organul care a dispus această măsură, în condițiile legii.

În caz de anulare sau de constatare a nulității procesului-verbal, bunurile confiscate, cu excepția celor a căror deținere sau circulație este interzisă prin lege, se restituie de îndată celui în drept.

Dacă bunurile de mai sus au fost valorificate, instanța va dispune să se achite celui în drept o despăgubire care se stabilește în raport cu valoarea de circulație a bunurilor.

În scopul executării despăgubirii stabilite pe bază de tarif, procesul verbal de constatare și sancționare a contravenției sau, după caz, dispozitivul hotărârii judecătorești prin care s-a soluționat plângerea se comunică și părții vătămate, care va proceda potrivit dispozițiilor legale referitoare la executarea silită a creanțelor.

Sancțiunile prevăzute în Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 nu se aplică în cazul contravențiilor săvârșite de militarii în termen. Procesul-verbal de constatare se trimite comandantului unității din care face parte contravenientul, pentru a i se aplica măsuri disciplinare, dacă se constată că acesta este întemeiat.

Dacă, prin contravenția săvârșită de un militar în termen, s-a produs o pagubă sau dacă sunt bunuri supuse confiscării, organul competent potrivit legii va stabili despăgubirea pe bază de tarif și va dispune asupra confiscării. Câte o copie de pe procesul-verbal se comunică contravenientului, părții vătămate și celui căruia îi aparțin bunurile confiscate.

Aplicarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie în termen de 6 luni de la data săvârșirii faptei.

În cazul contravențiilor continue, termenul prevăzut anterior curge de la data constatării faptei. Contravenția este continuă în situația în care încălcarea obligației legale durează în timp.

Când fapta a fost urmărită ca infracțiune și ulterior s-a stabilit că ea constituie contravenție, prescripția aplicării sancțiunii nu curge pe tot timpul în care cauza s-a aflat în fața organelor de cercetare sau de urmărire penală ori în fața instanței de judecată, dacă sesizarea s-a făcut înăuntrul termenului de 6 luni. Prescripția operează totuși dacă sancțiunea nu a fost aplicată în termen de un an de la data săvârșirii, respectiv constatării faptei, dacă prin lege nu se dispune altfel.

Prin legi speciale pot fi prevăzute și alte termene de prescripție pentru aplicarea sancțiunilor contravenționale.

Executarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie dacă procesul-verbal de constatare a contravenției nu a fost comunicat contravenientului în termen de o lună de la data aplicării sancțiunii.

Executarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie în termen de 5 ani de la data încheierii anului financiar în care a fost aplicată, potrivit art. 138 din Ordonanța Guvernului nr. 61/2002.

Secțiunea a 5-a. Răspunderea administrativ-patrimonială

Această formă de răspundere juridică sancționează conduita ilicită a structurilor administrației publice cauzatoare de prejudicii prin actele de putere nelegale.

Teoria și practica juridică au parcurs un drum sinuos până la acceptarea ideii de răspundere a statului pentru daunele cauzate prin acte de putere.

Adepții acestei concepții au pus la temelia răspunderii statului pentru prejudiciile produse terților prin acte nelegale principii ca:

- egalitatea tuturor în fața sarcinilor publice;
- solidaritatea socială.

Astfel, s-a apreciat că societatea trebuie să preia în sarcina sa paguba suferită de unii cetățeni datorită unui act de putere publică, făcut în interes general.

De asemenea, fiecare cetățean se consideră asigurat de către patrimoniul public împotriva riscurilor care rezultă din funcționarea serviciilor publice.

Pe baza teoriei „riscului serviciului” și a teoriei „relei funcționări” a serviciului, putem distinge între răspunderea „obiectivă” și răspunderea „bazată pe culpă” a administrației pentru pagubele produse terților prin actele de putere publică.

În categoria răspunderii obiective, în general, se include răspunderea statului pentru prejudiciile create prin erorile judiciare, precum și aceea a autorităților administrației publice pentru limitele serviciului public.

Mai importantă pentru dreptul administrativ este răspunderea bazată pe culpă, înțeleasă ca răspundere a administrației și a funcționarilor ei pentru pagubele create prin acte administrative, precum și pentru defectuoasa funcționare a serviciilor publice.

§1. Condițiile răspunderii administrativ-patrimoniale bazate pe culpă

Condițiile răspunderii bazate pe culpă sunt considerate a fi:

- a) *Actul administrativ individual producător de daune să fie ilegal.*

Încălcarea condițiilor de legalitate a actului trebuie să fie constatată de către instanța de judecată, potrivit prevederilor Legii nr. 554/2004, legea contenciosului administrativ. Această formă de răspundere nu poate fi atrasă de acte care nu pot fi atacate în contenciosul administrativ.

b) *Actul administrativ ilegal să fie cauzator de prejudicii materiale sau morale.* Cuantumul prejudiciilor va fi stabilit de către instanța de contencios administrativ;

c) *Raportul de cauzalitate dintre actul ilegal și prejudiciu.*

Instanța va cerceta sursa ilegalității și, numai dacă aceasta a cauzat prejudiciul, va acorda despăgubirile corespunzătoare;

d) *Culpa autorității publice.*

Reprezintă o anume conduită psihică a autorului față de fapta ilegală, faptă care poate fi reprezentată de emiterea actului ilegal, de refuzul de a rezolva o cerere, de nesocotirea unui drept sau interes legitim. Partea vătămată nu trebuie să facă dovada culpei autorității publice

Putem fi în fața culpei personale a funcționarului public sau în fața culpei de serviciu a administrației, generată de reaua funcționare a acesteia.¹

§2. Regimul juridic procedural al răspunderii administrativ-patrimoniale, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004

Dintre particularitățile procedurale ale răspunderii administrativ-patrimoniale relevăm:

a) *Acțiunea în daune este necesar a fi introdusă odată cu acțiunea în anulare.*

Sub aspect procedural, în cererea de anulare ori de constatare a ilegalității actului administrativ, respectiv de constatare a refuzului nejustificat de emitere a unui act, ambele asociate cu încălcarea unui drept sau interes legitim, trebuie formulate, în subsidiar, și pretențiile la despăgubiri, afară de cazul în care reclamantul nu cunoaște la data respectivă, întinderea acestora.

Obligarea la despăgubiri pentru prejudiciul material sau moral va figura în dispozitivul hotărârii judecătorești, după soluția referitoare la anularea actului.

b) *Părțile chemate în judecată pot fi atât autoritatea publică emitentă a actului ilegal, cât și funcționarul acesteia care a elaborat actul sau se face vinovat de refuzul rezolvării cererii* (art. 16 din Legea nr. 554/2004).

În cazul admiterii acțiunii, persoana funcționarului va putea fi obligată la plata daunelor solidar cu autoritatea pârâtă.

c) *Procedura prealabilă este obligatorie atunci când acțiunea în despăgubiri este subsidiară acțiunii în anulare.*

Când persoana vătămată introduce o acțiune separată pentru despăgubiri, ulterioară celei de anulare, conform art. 19 din Legea nr. 554/2004 – atunci când întinderea pagubei nu îi era cunoscută la data judecării acțiunii de anulare – este necesară parcurgerea procedurii administrative prealabile. În această situație ter-

¹ Pentru detalii privind teoria răspunderii obiective, a se vedea *L. Pop*, Teoria generală a obligațiilor, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 183-187.

menul de prescriere pentru cererea de despăgubiri curge de la data la care a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei.

d) *Instanța trebuie să constate în mod obligatoriu nulitatea actului*, în prealabil pronunțării asupra cererii de despăgubiri, indiferent dacă acest lucru a fost sau nu cerut de către reclamant.

Aceste aspecte trebuie consemnate în motivarea soluției.

Dreptul asigurărilor

Irina Sferdian



432 pag., 52,90 lei
ISBN 978-973-115-247-9

Domeniu juridic deplin afirmat și recunoscut în statele lumii civilizate, dar ignorat în mod inexplicabil de majoritatea facultăților de științe juridice din România, dreptul asigurărilor își revendică statutul de ramură indispensabilă a dreptului contemporan.

Abordarea din perspectivă juridică a asigurărilor a reprezentat o adevărată provocare pentru autoare, care realizează una dintre primele cercetări românești cu o astfel de tematică, demersul său fiind susținut de soluții jurisprudențiale ale instanțelor europene și de opinii doctrinare exprimate în literatura de specialitate, prezentând, totodată, opiniile sale proprii.

Lucrarea „Dreptul asigurărilor” se adresează atât studenților și masteranzilor în științe juridice, cât și practicienilor dreptului privat, care vor descoperi în paginile acesteia rezolvări inedite ale unor probleme controversate din domeniul asigurărilor.

Instituții administrative europene

Dana Apostol Tofan



256 pag., 25,90 lei
ISBN 978-973-115-022-6

Lucrarea pe care o propunem cititorilor se adresează, în principal, cursanților unor module de Master, având ca tematică *Dreptul comunitar sau Administrația publică și integrarea europeană*, oferind o viziune de ansamblu, din perspectiva dreptului comparat, asupra *instituțiilor fundamentale ale dreptului administrativ* în principalele state ale Uniunii Europene.

Bazată pe o variată și bogată documentație, românească și străină, deopotrivă, lucrarea își are originea în primele prelegeri prezentate de autoare, în acest domeniu, încă de acum 10 ani, în cadrul *Colegiului juridic franco-român de studii europene*, creat la Universitatea din București, pe lângă Facultatea de Drept, împreună cu Universitatea Paris I Pantheon Sorbona din Franța, formă de pregătire unică în România și la ora actuală.

Printre primele cercetări românești ce abordează o asemenea tematică, lucrarea *Instituții administrative europene* se constituie într-un valoros demers științific, pentru toți cei care doresc să se familiarizeze cu instituții, precum *izvoarele dreptului administrativ și principiile comune aplicabile administrației publice, șeful statului, administrația guvernamentală, administrația ministerială, administrația centrală specializată, administrația de stat în teritoriu, administrația publică locală, personalul administrației sau controlul asupra administrației publice*, astfel cum acestea se prezintă în state membre ale Uniunii Europene, democrații consolidate, state care vor influența în mod decisiv viitorul *Europei Unite*.

Drept financiar

Ediția 4

Emil Bălan

Curs universitar
Emil Bălan
Drept financiar
Ediția 4
Editura C.H. Beck

392 pag., 44,90 lei
ISBN 978-973-115-254-7

În contextul globalizării, transformările majore impuse economiei vizează, în esență, trecerea la o economie competitivă, bazată pe cunoaștere și inovare.

Realizarea unui asemenea obiectiv presupune o regândire și adaptare a întregului ansamblu de acțiuni și politici cu privire la reglementarea relațiilor sociale, inclusiv în domeniul financiar.

Noua ediție a lucrării *Drept financiar* reflectă modificările intervenite pe tărâmul normelor și al practicii juridice în materie financiară, în contextul aderării României la Uniunea Europeană.



Talon de comandă

Titlu / Autor

Exemplare

DESTINATAR

Editura C.H. Beck - București, O.P. 83, C.P. 90

Tel.: +40 21 410.08.47; Fax: +40 21 410.08.48

E-mail: comenzi@beck.ro

Cont: RO06RZBR 0000 0600 03338540 Raiffeisen Bank, Ag. Sebastian

Cont: RO82FNNB001201052424R002 FinansBank (Rom) - Suc. Doamnei

Cont: RO28TREZ7055069XXX000321 Trez. Sect. 5, București



CORESPONDENȚĂ
RĂSPUNS
C.R.
SE TAXEAZĂ LA
DESTINAȚIE

Dreptul administrativ al bunurilor

Emil Bălan



160 pag., 19,90 lei
ISBN 978-973-115-067-3

Domenialitatea presupune, în linii generale, instituirea unei forme distincte de proprietate – proprietatea publică – și atribuirea unor particularități regimului proprietății private asupra bunurilor aparținând statului ori colectivităților locale.

Dreptul administrativ al bunurilor, componentă a diviziunii dreptului public, cuprinde normele juridice care instituie regimul domenal, constând în reguli de formă și de fond care se suprapun și se adaugă regimului proprietății bunurilor titularilor puterii publice.

Cunoașterea instituțiilor domenalității permite identificarea posibilităților de utilizare de către cei interesați a bunurilor domeniiale, inclusiv de acces al particularilor la acestea.

De asemenea, lucrarea poate reprezenta un suport util pregătirii specialiștilor în domeniul dreptului și al științelor administrative.

EXPEDITOR

Nume persoană de contact:

Banca:

Firmă:

Cont:

Strada:

CUI/CNP:

Nr.:

Bl.:

Sc.:

Ap.:

Nr. Reg. Com.:

Localitate:

Telefon:

Județ/Sector:

Cod poștal:

Fax:

Achitat cu OP/Mandat poștal nr.:

Semnătura:

Datele dvs. de înregistrare sunt confidențiale și pot fi folosite doar în scopuri asociate comercializării produselor Editurii C.H. Beck. Prețurile pot fi schimbate în orice moment, fără notificarea prealabilă a clientului, iar comenzile se onorează în limita stocului disponibil. Așteptăm cu interes răspunsul dvs.

B.C.U. "M. EMINESCU" IASI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

174/08

32.02

Obiectivul prezentei lucrări este analizarea câtorva instituții de drept public, cu precădere aparținând ramurii dreptului administrativ, cu scopul de a furniza celor interesați principii, concepte care stau la baza construcției și funcționării sistemului public, ca elemente perene ale acestuia.

Studiul principalelor norme juridice care reglementează administrarea treburilor publice în societate, norme rezultate din aplicarea diverselor politici publice agreate de puterea politică și transpuse în lege, sperăm să se constituie într-un element de interes pentru cei care cercetează fenomenele administrației ori sunt implicați în producerea lor.

Suntem, în același timp, pe deplin convingși că administrația publică reprezintă un fenomen social complex, care nu poate fi redus numai la un sistem de norme juridice. De aceea – deși foarte importantă – cercetarea fenomenului administrativ numai prin intermediul științei dreptului nu poate fi exhaustivă. Remediul poate consta într-o abordare pluridisciplinară și chiar interdisciplinară a administrației, prin împrumutarea de instrumente și tehnici de la mai multe discipline științifice și utilizarea lor superioară în cadrul unei științe integratoare.

ISBN 978-973-115-269-1



9 789731 152691